

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. LXXVII

n. 1

## RELAZIONE

SUI LIVELLI E LA QUALITÀ DEI SERVIZI OFFERTI  
DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CENTRALI  
E LOCALI ALLE IMPRESE E AI CITTADINI

(Anno 2023)

*(Articolo 10-bis, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 1986, n. 936)*

**Presentata dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**

(BRUNETTA)

Comunicata alla Presidenza il 21 ottobre 2024



# Relazione sui servizi pubblici 2024

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini  
Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin  
Roma, 14 Ottobre 2024

La Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini comprende i volumi:

**Relazione sui servizi pubblici 2024**

Allegato 1 La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità nel quadro degli SDG's

Allegato 2 La prospettiva degli utenti: buone pratiche e qualità percepita

# Relazione sui servizi pubblici 2024

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini  
Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)

---

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin  
Roma, 14 Ottobre 2024

La stesura della "Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", incardinata nella Commissione istruttoria "Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile, Terzo Settore" presieduta dal Vice Presidente Floriano Botta, è stata seguita da un Gruppo di lavoro composto da:

Consigliere Coordinatore: Marcella **MALLEN**;  
 Cons. Fiovo **BITTI**;  
 Cons. Rossana **DETTORI**;  
 Cons. Alessandro **GERIA**;  
 Cons. Massimo **GIUNTOLI**;  
 Cons. Enrica **MORLICCHIO**;  
 Cons. Ivana **PAIS**;  
 Cons. Paolo **PIRANI**;  
 Cons. Alessandro **ROSINA**;  
 Cons. Michele **TIRABOSCHI**;

## Esperti esterni

Prof.ssa Carla **COLLICELLI**  
 Prof. Efisio **ESPA**  
 Prof. Emanuele **PADOVANI**

La Relazione è stata realizzata anche grazie al supporto dei seguenti Organismi insediati presso il CNEL:

- **Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile** (coordinato dalla Cons. Ivana PAIS e dal Cons. Paolo PIRANI);
- **Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali** (coordinato dal Cons. Alessandro GERIA);
- **Comitato per le Pari Opportunità** (presieduto dalla Cons. Rossana DETTORI);
- **Osservatorio per l'inclusione e l'accessibilità** (coordinato dal Cons. Vincenzo FALABELLA);
- **Consulta Nazionale per la Sicurezza stradale e la Mobilità sostenibile** (coordinato dal Cons. Francesco RIVA)

Per il supporto assicurato dalla struttura organizzativa del CNEL un ringraziamento va al Segretario Generale Massimiliano **MONNANNI**, alla dirigente dell'Ufficio IV Larissa **VENTURI** e ai funzionari Nicoletta **MATURI** e Maurizio **POTENTE**.

Un ringraziamento, inoltre, va a Giovanni **FIACCAVENTO**, borsista di ricerca del CNEL, per il costante e qualificato impegno assicurato durante tutto il processo di elaborazione della Relazione.

La Relazione è stata approvata dalla Commissione Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile e Terzo Settore nella seduta del 12 settembre 2024 e dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 26 settembre 2024.

Nell'ambito dei lavori istruttori per la redazione della Relazione sono state contattate le principali amministrazioni e agenzie pubbliche che erogano servizi o che realizzano in modo sistematico e continuativo studi e analisi sulla performance delle PA.

Nella redazione dei vari contributi di cui si compone la Relazione ed i suoi allegati sono stati coinvolti numerosi enti pubblici e privati e svariate istituzioni pubbliche. Di seguito si ringraziano, in particolare:

ADAPT; AGENAS; AGIA; ANAC; ANCI; ANVUR; ARAN; ARERA; ASviS; BANCA D'ITALIA; Bip Group; Cassa Depositi e Prestiti; CENSIS; Città Metropolitana di Bologna; Organismo indipendente per la valutazione della performance e alta consulenza del CNEL; CNR; Comune di Milano; Comune di Napoli; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; CREA SANITA'; Dipartimento della Funzione Pubblica; Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; fio.PSD ETS - Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora Ente del Terzo Settore; Forum Nazionale del Terzo Settore; INAPP; INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà; INVALSI; IRCRES; ISFORT; ISPRA; ISTAT; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero della Giustizia; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero della Salute; Politecnico Torino; Roma Capitale; SOGEL; Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Università di Bologna Alma Mater Studiorum; Università di Ferrara; Università Lumsa di Roma; Università di Macerata; Università di Messina; Università di Milano Statale; Università di Napoli "Federico II"; Università di Roma "La Sapienza"; Università di Roma "Tor Vergata"; Università di Venezia Ca' Foscari; UPI; UTILITATIS.

Il Gruppo di Lavoro della Relazione e tutti gli Enti ed Istituzioni che, a vario titolo, sono intervenute nella realizzazione dell'opera si sono avvalse della qualificata attività di esperti, ricercatori, studiosi e collaboratori.

## Si ringraziano, in particolare:

Cristiana Benetti Alessandrini; Priscilla Altili; Vincenzo Anglade; Sauro Angeletti; Carlo Maria Arpaia; Fabio Baiocco; Carlo Alberto Maria Barbieri; Elisa Berntsen; Adriana Bizzarri; Riccardo Boiocchi; Giovanni Braca; Massimiliano Bultrini; Alessandra Burgio; Simona Buscemi; Gianluca Busilacchi; Maristella Cacciapaglia; Alessandro Cafagna; Manlio Calzaroni; Fernando Camastra; Gaetano Campo; Mauro Caramaschi; Vincenzo Caridi; Simone Carini; Carlo Carminucci; Antonella Caroli; Giorgio Cattani; Simone Cavatorta; Mariarosaria Cesarino; Denita Cepiku; Andrea Ciarini; Serena Ciprietti; Giuliana Coccia; Stefania Colacicco; Maria Laura Comito; Stefano Conti; Caterina Cortese; Marco Costa; Paola Costantini; Roberta Crialesi; Fabio Cruccu; Mariacarmela Cusano; Patrizia D'Alessandro; Alessandra D'Amore; Alessandro D'Ancona; Marco D'Antona; Daniela D'Angela; Matteo D'Emilione; Roberta De Angelis; Patrizio De Julii; Pierina De Salvo; Enrico Deidda Gagliardo; Franco Deriu; Monica Di Cola; Alessandra Di Giampaolo; Marco Di Leginio; Alessandro Di Menno Di Bucchianico; Andrea Di Palma; Andrea Di Piazza; Roberto Maria Dispotico; Ferdinando Donadio; Roberto Eduardo; Cristina Equizzi; Alessandro Faramondi; Domenica Farinella; Marco Faticanti; Angelo Federico; Nicholas Ferrante; Giuseppe Fichera; Viola Francisca; Monica Gabrielli; Raffaella Gaddi; Alessandra Gaeta; Giuseppe Gandolfo; Laura Garzia; Alessandro Gaston; Fabrizio Ghidini; Carolina Giaimo; Roberto Giordano; Giovannina Assunta Giuliano; Camilla Sofia Grande; Antonia Labonia; Martina Lalli; Valentina Lamonica; Andrea Massimiliano Lanz; Carmine Laurenzano; Luisa Lazzarini; Marco Lega; Gianluca Leone; Daniele Livon; Giada Lo Prete; Rosaria Lumino; Francesca Luppi; Stefania Maggio; Ivan Manzo; Angelo Mari; Ines Marinosci; Costanza Mariotta; Marco Marucci; Pierluigi Mastrogioseppe; Vito Mauro; Francesca Mazzeola; Mario Rosario Mazzola; Francesco Miceli; Michela Micheli; Giulia Milan; Valentina Milana; Sandro Momigliano; Michele Munafò; Christian Napoli; Federica Nobile; Paolo Onelli; Marilù Pacetta; Vanessa Pallucchi; Giuseppina Papini; Maria Chiara Patuelli; Francesca Pelaia; Barbara Polistena; Alessandra Preti; Valeria Qualiano; Pietro Quinto; Roberta Radini; Elena Ragazzi;

Stefano Ranucci; Maria Antonietta Reatini; Elena Rendina; Roberto Ricci; Sandra Romagnosi; Giorgia Ronco;

Dante Sabatino; Vincenzo Saccà; Silvana Salvati; Angelo Federico Santini; Chiara Saraceno; Fabrizio Sbicca; Anna Scafuri; Antonio Scaramella; Antonello Scialdone; Francesco Seghezzi; Lisa Serra; Doriana Silvestri; Federico Spandonaro; Gianluca Spitella; Massimo Stafoggia; Marco Stradiotto; Cristina Stringher; Giovanni Tagliatalata; Francesca Taricone; Fabio Tatti; Andrea Toma; Tiziana Toto; Luisa Vaccaro; Cesare Vignocchi; Francisca Viola; Manfredi Zammataro; Lisa Zanardo; Arianna Zanon; Massimo Zerilli.

I dati contenuti nella presente Relazione (articolo 10-bis, lettere a) e c) della legge 30 dicembre 1986, n. 936) si intendono riferiti al 31 dicembre 2023, salvo ove diversamente indicato.



# 1. Indice

<b>Prefazione:</b> Renato Brunetta	7
<b>Introduzione:</b> Marcella Mallen	11

## CAPITOLO 1

---

### **L'evoluzione delle amministrazioni pubbliche italiane nel corso del 2023**

1. Introduzione	21
2. Il consolidarsi delle riforme nelle Amministrazioni Pubbliche	23
3. Tra attuazione del PIAO e spinta verso la valutazione del merito	36
4. La nuova stagione 2022-2024 dei rinnovi contrattuali del settore pubblico di competenza dell'Aran	40
5. I percorsi di innovazione delle istituzioni pubbliche attraverso i dati del Censimento permanente ISTAT	46
6. La transizione digitale	52
<i>Box - Il sistema integrato delle statistiche sulla PA</i>	65

## CAPITOLO 2

---

### **Misurazione della performance dei servizi pubblici nella transizione verso la sostenibilità: le differenze territoriali**

1. Introduzione	67
2. La metodologia di misurazione integrata del Valore Pubblico	68
3. Verso un sistema di monitoraggio integrato delle politiche pubbliche	82
4. Sfide e prospettive nella misurazione d'impatto delle politiche nel quadro degli SDGs: i territori regionali	90
5. Le performance dei servizi comunali: analisi delle funzioni fondamentali	105



# Relazione al parlamento e al governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici 2024

Prof. Renato Brunetta,  
Presidente del CNEL

## Prefazione

È con grande soddisfazione e senso di responsabilità che presento la *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni alle imprese e ai cittadini* di quest'anno, la prima che viene svolta interamente sotto la mia presidenza del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Questo documento rappresenta non solo uno strumento di trasparenza e valutazione, ma anche una tappa fondamentale di un percorso che ho iniziato anni fa, durante il mio primo mandato in qualità di Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione.

Ho sempre sostenuto che la trasparenza e la *accountability* siano i pilastri di una buona *governance*.

La legge n. 15 del 2009, che ha assegnato al CNEL il compito di redigere questa Relazione, risponde alla visione di una Pubblica Amministrazione in grado di rispondere efficacemente ai bisogni dei cittadini e delle imprese, attraverso la misurazione delle performance e una valutazione costante della qualità dei servizi erogati.

Il compito affidato al CNEL non è di semplice valutazione tecnica, è un'occasione per analizzare il vero impatto sociale dell'azione amministrativa, valutando come i servizi pubblici influiscano sulla vita quotidiana dei cittadini e sull'efficienza del sistema economico nazionale. La Relazione di quest'anno, come quelle che l'hanno preceduta, non si limita a un'analisi delle risorse impiegate o dei risultati amministrativi ottenuti, ma pone l'accento sull'impatto reale dei servizi pubblici, esaminando come essi contribuiscano a migliorare la qualità della vita e a sostenere la crescita economica del Paese.

Questo perché la valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni non può fermarsi alla misurazione degli *output*, ma deve guardare ai risultati concreti e al loro impatto sulla società, volgendo lo sguardo agli esempi degli organi di controllo offerti dal panorama internazionale. Come il General Accounting Office negli Stati Uniti o il National Audit Office nel Regno Unito, il CNEL intende consolidare il proprio ruolo di osservatore indipendente e promotore di buone pratiche, stimolando un costante miglioramento delle prestazioni pubbliche.

Con questa Relazione, il CNEL si rivolge al Parlamento, al Governo e all'opinione pubblica, offrendo una valutazione accurata della qualità dei servizi pubblici e celebrando alcune delle migliori soluzioni concrete messe in campo per affrontare le sfide attuali e future. Il nostro obiettivo è che il settore pubblico non solo risponda efficacemente alle esigenze immediate, ma si evolva per diventare un volano di sviluppo sostenibile e di benessere per l'intera collettività.

Nel tracciato verso questo obiettivo appena espresso, le riforme della Pubblica Amministrazione del 2009, del 2021 e del 2022 rappresentano momenti chiave, snodi di un percorso coerente e integrato, orientato verso la modernizzazione, la trasparenza e l'efficienza del settore pubblico.

La Relazione sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, che oggi presento come parte di questo percorso, continua a svolgere il ruolo che avevo immaginato nel 2009: monitorare, valutare e dare un costantaneo impulso al miglioramento

dell'operato della Pubblica Amministrazione, affinché risponda con sempre maggiore efficacia e trasparenza ai bisogni del Paese.

L'evoluzione di questa Relazione riflette il percorso di trasformazione e modernizzazione della PA italiana negli ultimi anni.

L'XI Consiliatura del CNEL, che ho l'onore di presiedere, ha definito il proprio programma quinquennale che adotta, con riguardo alla qualità dei servizi pubblici, una visione ampia che qualifichi la sostenibilità come principio guida per ogni intervento pubblico. Ed è anche con l'intento di guidare la Pubblica Amministrazione al ripensamento del proprio ruolo, non solo come erogatore di servizi, ma come attore chiave nella costruzione di un futuro più equo e inclusivo, che la Relazione annuale ha sviluppato la propria articolata riflessione prendendo quale riferimento l'Agenda ONU 2030 che, con i suoi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, offre una cornice strategica in tale direzione.

L'adozione di questa prospettiva ha portato il CNEL a riconsiderare la valutazione delle *performance* della PA, non limitandosi ai risultati immediati, ma cercando di comprendere l'impatto reale delle politiche pubbliche sulla società. La sostenibilità è diventata un criterio centrale nella valutazione dei servizi pubblici, orientando ogni azione amministrativa verso il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e la promozione di un benessere duraturo e inclusivo.

La Relazione annuale si concentra su come la Pubblica Amministrazione possa rispondere a tali sfide, valutando il suo contributo alla riduzione delle disuguaglianze, alla promozione della salute pubblica, all'accesso equo all'istruzione e alla transizione verso modelli energetici e infrastrutturali sostenibili. La Pubblica Amministrazione è chiamata a fare di più che, semplicemente, fornire servizi: deve costruire un modello di *governance* che guardi al futuro, che si fondi su una logica di lungo termine, capace di affrontare le sfide globali in modo proattivo e con responsabilità sociale.

La misurazione della qualità dei servizi pubblici offerta dalla Relazione, dunque, si arricchisce di nuovi criteri. D'altronde, la qualità dei servizi pubblici non può essere valutata solo dall'interno. Per comprendere l'efficacia dell'azione amministrativa è necessario adottare la prospettiva degli utenti- cittadini, imprese, e comunità, che ogni giorno interagiscono con la macchina pubblica. È attraverso la loro esperienza, i loro giudizi e le loro aspettative che si misura la vera capacità della Pubblica Amministrazione di rispondere ai bisogni della società e di generare soddisfazione, creando un ambiente di fiducia e di collaborazione.

In questa Consiliatura, il CNEL ha voluto dare maggiore attenzione a tale prospettiva, non limitandosi alla raccolta e all'analisi di dati quantitativi, ma cercando di mettere in luce le buone pratiche già presenti in diverse amministrazioni, sia a livello centrale sia locale. Queste esperienze rappresentano modelli virtuosi che, non solo dimostrano l'eccellenza raggiunta in alcuni settori, ma offrono anche spunti di riflessione per un possibile miglioramento a livello sistemico. Far emergere tali esperienze significa promuovere l'innovazione e la condivisione di approcci efficaci, ispirando, così, un cambiamento positivo e diffuso.

In questo processo e quale ulteriore catalizzatore, ho fortemente voluto istituire il premio del CNEL "Impatto PA", volto a riconoscere e valorizzare le buone pratiche e le eccellenze nella gestione dei servizi pubblici. Il premio non rappresenta solo un riconoscimento formale, ma è un incentivo per le amministrazioni a migliorarsi costantemente, seguendo l'esempio delle realtà che sono riuscite a raggiungere livelli di eccellenza nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese. È un segnale chiaro di come la qualità dei servizi pubblici possa e debba essere orientata al miglioramento continuo, puntando a creare un rapporto più diretto e proficuo con gli utenti finali, cittadini, imprese e comunità.

L'approccio adottato ha permesso di comprendere meglio come gli utenti vivono i servizi pubblici, offrendo al contempo indicazioni utili per la pianificazione di interventi futuri. La partecipazione attiva di organizzazioni della società civile e delle associazioni di rappresentanza dei consumatori garantisce un coinvolgimento reale e costruttivo nella definizione delle priorità e delle soluzioni per migliorare l'efficacia dei servizi pubblici.

Questa Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini si configura, quindi, quale ponte tra passato e futuro, collegando l'esperienza accumulata nel corso degli anni con le sfide che ci attendono. Rappresenta il frutto di un lungo percorso di trasformazione e innovazione iniziato con le riforme del 2009,

del 2021 e del 2022 che oggi, sotto la mia presidenza del CNEL, prosegue con la stessa determinazione.

Dopo anni in cui il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è stato raccontato come un osservatore passivo, sono orgoglioso di presentare questa Relazione come il prodotto di un CNEL che, attraverso la valorizzazione del ruolo dei corpi intermedi e il coinvolgimento proattivo nella sua stesura di numerosi consiglieri, riafferma la sua centralità quale attore propositivo e critico, capace di interpretare i cambiamenti e di suggerire soluzioni che guardano non solo alle esigenze del presente, ma anche a quelle delle generazioni future.

La Relazione, infatti, segna un momento di riflessione e pianificazione per il futuro. Guardiamo al passato con l'orgoglio di ciò che è stato realizzato, ma con la consapevolezza che molto resta ancora da fare. La Pubblica Amministrazione deve essere in grado di affrontare le nuove sfide globali – dalla sfida della produttività alla crisi energetica, sino al superamento delle disuguaglianze – con strumenti nuovi e con una chiara visione. Ogni politica pubblica, ogni riforma, ogni servizio deve essere concepito e orientato al benessere della collettività, mettendo sempre al centro i cittadini, le imprese e le comunità.

La Relazione annuale del CNEL è un documento che ci consente di comprendere meglio dove siamo e dove vogliamo andare, offrendo al Parlamento, al Governo e alla società uno strumento di riflessione e di miglioramento continuo, un vero e proprio vettore che, a valle della sua presentazione ufficiale, sarà illustrata e raccontata nei diversi territori in stretta e sinergica connessione con tutti gli attori sociali, economici e civici per attivare e alimentare un processo di *stakeholder engagement* che, a sua volta, costituirà le premesse per l'elaborazione della prossima edizione. Ho la convinzione che la strada intrapresa sia quella giusta, volta al bene del Paese.

# Introduzione

di Marcella Mallen<sup>1</sup>

## 1. L'analisi del contesto: la sfida della PA nella transizione verso lo sviluppo sostenibile

Verso la fine del 2023 il Pontefice nell'esortazione apostolica "Laudate Deum" ha lanciato un grido d'allarme cui è impossibile restare indifferenti: *"Il mondo che ci accoglie si sta sgretolando e forse si sta avvicinando a un punto di rottura"*.

Il monito evoca il periodo che stiamo vivendo contrassegnato da profonde turbolenze, polarizzazione sociale, cambiamento climatico, insicurezza digitale e conflitti tra Stati. Un contesto sovente definito, sia nella ricerca sia nella politica, con il termine "policrisi", per descrivere quell'insieme di crisi e difficoltà interconnesse tra loro e difficilmente trattabili in modo isolato, in grado di compromettere il percorso di sviluppo sostenibile tracciato con l'Agenda 2030 dell'ONU nel 2015 e *giunto ormai a metà strada*. Un contesto che ha determinato un generale peggioramento delle condizioni economiche e disuguaglianze sociali, cancellando gli avanzamenti registrati tra il 2015 e il 2019, in particolare in termini di lotta alla povertà, di tutela della salute, di investimenti in educazione, di degrado ambientale e degli ecosistemi.

La situazione geopolitica sembra aver raggiunto livelli preoccupanti, perché *"la guerra è tornata ad essere una minaccia costante e non più un fantasma del passato"*, per citare, ancora una volta, le parole profetiche di Papa Francesco contenute nell'Enciclica "Fratelli Tutti". L'invasione russa dell'Ucraina, gli attacchi terroristici di Hamas contro Israele e il riesplodere del conflitto israelo-palestinese stanno, infatti, rendendo difficile la ripresa del multilateralismo e della cooperazione internazionale, indispensabili per assicurare una efficace governance globale.

Di fronte al rischio della fine di un sistema basato su regole condivise, alcuni osservatori sono giunti a definire questo periodo "età del caos", volendo mettere in luce come pace, fratellanza e giustizia siano, oggi più che mai, diritti da salvaguardare e proteggere, di cui l'umanità non può fare a meno per la propria stessa sopravvivenza.

Il 2023 è stato, d'altra parte, l'anno del 75° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, documento che nell'esprimere il patrimonio di valori comuni dell'umanità rappresenta un pilastro essenziale per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Al contempo in Italia è stato celebrato un altro anniversario significativo: la Costituzione ha anch'essa compiuto 75 anni, continuando con suoi principi fondamentali di libertà, uguaglianza, giustizia e solidarietà, a sancire le regole della vita sociale e dell'ordinamento dello Stato. Nella Carta costituzionale il principio di solidarietà politica, economica e sociale contenuto nell'art. 2 è stato posto, unitamente all'art. 3, nelle norme di apertura del testo. È in questa cornice, in cui uguaglianza e solidarietà vanno a saldarsi alla dignità della persona, per abbracciare l'orizzonte dei diritti e dei doveri verso l'umanità, presente e futura, che devono essere improntati i rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, verso la creazione di una società coesa e solidale.

La Costituzione si è di recente consolidata, al passo con i tempi, con la riforma del 2022 di modifica degli articoli 9 e 41, con l'inserimento tra i principi fondamentali del testo costituzionale della tutela dell'am-

biente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. L'inclusione del principio della giustizia intergenerazionale, nel cogliere pienamente il significato di sviluppo sostenibile, rappresenta un decisivo passo avanti, che permetterà di colmare le disuguaglianze sociali e territoriali, affermando una visione lungimirante di benessere delle persone e degli ecosistemi.

Il 2023 va, inoltre, ricordato per essere stato dichiarato dalla Commissione europea come l'Anno europeo delle competenze, a ribadire come, per attuare una trasformazione radicale come quella attesa, siano necessarie competenze adeguate: visione, valori, pensiero sistemico, alfabetizzazione al futuro, capacità di programmazione e azione. Senza la loro ampia disponibilità sul mercato del lavoro non sarà possibile né per le imprese essere competitive nelle transizioni in atto, né per la Pubblica Amministrazione servire gli interessi dei cittadini in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Sotto questo profilo, investire nello sviluppo delle competenze e nella formazione del capitale umano diventa centrale per far compiere un salto di qualità alla Pubblica Amministrazione nel governo locale e nell'offerta di servizi, sia in termini di superamento dei crescenti divari che caratterizzano l'Italia, che di prevenzione dei rischi incombenti su persone e imprese dovuti alla fragilità dei nostri territori. Pensiamo alle alluvioni, che si stanno moltiplicando con grande frequenza (solo nel 2023 in Emilia-Romagna, Toscana, Marche e vari territori in altre Regioni), alle frane che sono oltre 621mila, circa il 66% di quelle complessivamente rilevate in Europa, oltre ai gravi danni prodotti dai cambiamenti climatici.

Altro passaggio importante, inteso ad imprimere slancio all'attuazione dell'Agenda 2030, consiste nell'approvazione con delibera CITE n. 1 del 18 settembre 2023 della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), il punto di riferimento per il coordinamento di tutte le azioni del Governo e per quelle di Regioni e Città metropolitane. La coerenza delle politiche, la cultura dello sviluppo sostenibile, la partecipazione della società civile - i tre vettori della sostenibilità indicati dalla Strategia - diventano elementi fondamentali del processo sul quale il Governo ha deciso di impegnarsi. L'occasione affinché i territori possano allineare le proprie priorità con quelle definite a livello nazionale, per dare vita ad un sistema multilivello capace di valorizzare il loro ruolo, nell'ottica di sostenere "dal basso" la transizione alla sostenibilità. D'altra parte, Regioni, Province e Comuni rappresentano i livelli più vicini ai cittadini e alle imprese, assumendo la responsabilità dei servizi fondamentali offerti alle loro comunità, il luogo dove i processi trasformativi vengono avviati con più efficienza.

Una decisione che si è andata proficuamente ad inserire nel laborioso percorso attuativo del Next generation EU e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e, quindi, nella concreta e irrinunciabile opportunità per realizzare le transizioni ecologica e digitale, e rafforzare le strutture dell'inclusione.

Il 2023 si è chiuso con il versamento da parte della Commissione europea, il 28 dicembre, della quarta rata di 16,5 miliardi di euro all'Italia. Il pagamento è frutto del conseguimento, accertato dall'Unione europea, di tutti i 28 obiettivi e traguardi legati alla quarta rata. Tali obiettivi e traguardi riguardano misure necessarie per proseguire l'attuazione delle riforme in materia di giustizia e pubblica amministrazione, nonché importanti riforme nei settori dell'inclusione sociale e degli appalti pubblici. I principali investimenti sono legati alla digitalizzazione, in particolare per quanto riguarda la transizione dei dati delle pubbliche amministrazioni locali verso il cloud, lo sviluppo dell'industria spaziale, l'idrogeno verde, i trasporti, la ricerca, l'istruzione e le politiche sociali. Il pagamento della quarta rata ha portato il totale delle risorse PNRR ottenute a fine 2023 dall'Italia a circa 102 miliardi di euro, corrispondenti a più della metà delle risorse totali del Piano. Ciò dimostra i grandi progressi fatti dall'Italia nel raggiungimento delle misure previste. Non possiamo, tuttavia, esimerci dal ribadire che un più forte collegamento tra la Legge di Bilancio e il PNRR avrebbe rivelato una visione coerente e a lungo termine per lo sviluppo economico del Paese, ribadendo l'impegno verso la stabilità, l'innovazione e le riforme. Appare, infatti, un dato di tutta evidenza che solo attraverso la spinta sostanziale ad una crescita sostenibile e strutturale, affidata in buona misura all'attuazione del PNRR, il nostro Paese potrà non farsi trovare impreparato rispetto alle grandi trasformazioni che abbiamo davanti: ambientale, economica, sociale e digitale.

La Relazione, anche in conformità all'Accordo interistituzionale sottoscritto in data 7 novembre 2023 tra il CNEL e il Ministro per la Pubblica Amministrazione, si apre quest'anno con il contributo del Dipartimento della funzione pubblica, che illustra le principali azioni progettate e realizzate nei diversi ambiti di policy inerenti sia alla gestione delle risorse umane (il reclutamento; la formazione e lo sviluppo delle competenze; la misurazione e la valutazione della performance individuale; la contrattazione collettiva), sia alla semplificazione amministrativa ed al rafforzamento della capacità amministrativa, anche al fine di conseguire gli obiettivi - di riforma e di investimento - del PNRR.

Nel primo capitolo vengono, inoltre, analizzati gli aspetti relativi alla digitalizzazione e all'innovazione organizzativa, fondamentali per produrre buona amministrazione e rendere l'amministrazione pubblica più attrattiva.

Ne emerge il quadro di una PA in "fermento" sotto vari profili - emblematico il dato della spesa in formazione nei comuni in crescita dopo anni - del tutto orientata verso una strategia integrata fondata sulla valorizzazione del capitale umano, sul rafforzamento della dimensione e qualità dell'occupazione pubblica e sul miglioramento nell'accesso del cittadino ai servizi pubblici.

Per sostenere questo rilevante "cambiamento culturale", il Dipartimento della funzione pubblica, insieme ad un positivo incremento dei dati quantitativi della formazione in termini di spesa e di persone formate ha avviato, a partire dal 2023, la costituzione di una comunità di pratica dei responsabili delle risorse umane e della formazione che, per la prima volta, supera i confini delle amministrazioni centrali, essendo aperta anche ai rappresentanti delle regioni e dei comuni capoluogo di provincia.

In attuazione del PNRR, nel 2023 l'Ufficio ha, inoltre, proseguito le attività finalizzate all'individuazione di Key performance indicator (KPI), e ha continuato a fornire assistenza alle amministrazioni, attraverso il portale dedicato "Portale PIAO", che consente di trasmettere per la pubblicazione al Dipartimento i documenti di programmazione adottati, fornendo uno strumento di trasparenza e accountability nei confronti dei cittadini.

## 2. L'approccio metodologico per la misurazione della performance dei servizi pubblici nella transizione verso la sostenibilità

Nel disegnare il processo di lavoro, il primo pensiero è andato alla storia di questa Relazione, per ricordare come la cultura della misurazione e dei risultati stia al centro delle riflessioni e degli approfondimenti del CNEL da 30 anni, a partire dalla attività del Gruppo di Lavoro interistituzionale sulla Misurazione dell'Azione Amministrativa.

La formale attribuzione al CNEL della responsabilità di redigere la Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini è avvenuta con l'art. 9 della legge 15/2009.

Non a caso la Relazione è stata affidata al CNEL da una legge di riforma della pubblica amministrazione (l. n. 15/2009) che ha tra le sue finalità l'incremento dell'efficienza e della qualità complessiva dell'azione amministrativa e che ha avviato un percorso di valorizzazione del merito e di valutazione della performance.

Sin dagli anni Novanta l'orizzonte cui tendere, ancora non del tutto raggiunto, poggia, da un lato, sulla costruzione di un sistema di monitoraggio integrato sulle performance delle amministrazioni pubbliche, attraverso indicatori di *output* e di *outcome*, e, dall'altro, sull'assunto che la qualità elevata dell'azione pubblica debba passare attraverso processi trasparenti e dialogo democratico. Nella convinzione che l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche riguardino direttamente cittadini, imprese ed enti erogatori dei servizi, in ragione dell'impatto che l'agire pubblico è destinato ad avere sulla qualità della vita di tutte le persone come condizione di crescita e sviluppo del Paese. Una prospettiva che riconosce un peso determinante al punto di vista dei cittadini/utenti, che è ciò che rende di fatto praticabile il godimento dei diritti di cittadinanza.

L'impegno per redigere la Relazione, incardinato politicamente nella Commissione istruttoria "Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile, Terzo Settore", è stato portato avanti da un gruppo di lavoro ampio e articolato, cui hanno partecipato 10 consiglieri, 3 esperti esterni che hanno già collaborato alle precedenti Relazioni, 1 borsista di ricerca e, inoltre, alcuni organismi del CNEL: il Forum permanente sulla cultura del consumo responsabile e consapevole, l'Osservatorio nazionale sui servizi sociali e territoriali, il Comitato Pari Opportunità, l'Osservatorio per l'inclusione e l'accessibilità e la Consulta per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile. Fondamentale è risultato il ruolo di supporto e orientamento svolto, con grande professionalità e disponibilità, dal personale del CNEL.



A guidarci sono state le indicazioni contenute nel Programma della XI<sup>a</sup> Consiliatura del CNEL, che nel confermare la sostanziale continuità con la precedente, allo stesso tempo ha espresso una forte spinta al rinnovamento, nella consapevolezza di essere di fronte ad un profondo cambiamento nella cultura e nel modo di operare delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con quanto richiesto dal *Next generation EU*, che prevede target con indicatori che misurano non solo la realizzazione degli interventi nei tempi previsti, ma anche il loro impatto concreto sulla qualità della vita dei cittadini.

Tra i principali elementi di continuità, la conferma del metodo delle audizioni con le Amministrazioni e le Parti sociali, nonché l'attenzione alle performance dei servizi erogati sui territori, introdotta dalla Relazione del 2019, in raccordo con l'Osservatorio nazionale sui servizi sociali e territoriali.

Tra gli elementi di novità, l'adozione di una metodologia d'approccio per la misurazione della performance della PA più orientata alla valutazione dell'impatto generato sugli utenti dei servizi pubblici, nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Quest'ultima individuata espressamente nel Programma quale "focus" di particolare attenzione e prioritario, destinato ad attraversare trasversalmente tutte le variegate attività del CNEL.

L'innovazione è derivata dal convincimento che la misurazione d'impatto giocherà un ruolo cruciale nella partita della sostenibilità, andando a contribuire alla definizione del ruolo delle organizzazioni pubbliche nei processi di trasformazione in atto, e cambiando, quindi, il senso di quello che si riuscirà a fare insieme per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Globale.

Il valore della misurazione di impatto risiede, infatti, nel processo stesso che innesca, in quanto si presta ad essere per la PA strumento strategico sotto diversi aspetti: dalla creazione di senso delle proprie azioni, all'analisi e messa in discussione dei risultati raggiunti e alla visione sulle scelte future, fino alla narrazione degli effetti prodotti ed al coinvolgimento continuo dei beneficiari e delle comunità e territori coinvolti. La nuova misurazione può diventare, così, un'importante leva per spostare il sistema di monitoraggio da un approccio rendicontativo dei risultati *ex post* ad una logica di ragionare prima di tutto *ex ante*, non più solo in termini di *output* dei risultati prodotti, ma in chiave di impatto generato sui target di riferimento.

Una sfida assai impegnativa che ha spinto verso una riflessione e ponderazione sui modelli e metodi di analisi, misurazione e valutazione della efficienza e dei risultati della PA, con l'obiettivo, da un lato di mettere in evidenza il ruolo cruciale svolto dalle amministrazioni nello sforzo trasformativo, dall'altro, di porre in luce la necessità di assicurare una maggiore coerenza delle politiche pubbliche ai vari livelli, nonché rafforzare la partecipazione degli utenti finali, dei territori e delle comunità.

Riflessione metodologica sviluppata nel capitolo 2 della Relazione che, inevitabilmente, prende le mosse dal concetto di Valore Pubblico (VP), le cui radici poggiano sul D.Lgs. n. 150 del 2009, come modificato, dal D.Lgs. n. 74 del 2017, che all'art. 8 ha introdotto la salute delle risorse (es. "miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali"), le "performance organizzative" e "l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività". Per approdare al PIAO (Piano Integrato di Attività e di Organizzazione), un innovativo strumento di pianificazione e misurazione integrate, introdotto dall'art. 6 del D.L. n. 80 del 2021, convertito dalla L. n. 113 del 2021, come tassello della più ampia riforma delle Pubbliche Amministrazioni, contenuta nel PNRR. Il PIAO mira a migliorare la qualità delle architetture di programmazione, integrando e orientando salute delle risorse, performance e rischi verso il miglioramento dei singoli impatti.

Da evidenziare la funzione rilevante svolta dai dirigenti e dipendenti e la necessità di valutare le loro performance individuali sulla base del contributo alle performance organizzative e alle misure di gestione dei rischi, ponendo il VP al primo posto, in conformità a quanto previsto dalla Direttiva del Ministro Zangrillo del 28.11.2023 che ha introdotto nuovi criteri di valutazione del merito e delle performance nel settore pubblico.

Alla domanda: "Come si misura in modo integrato il Valore Pubblico, quale media della salute amministrativa o impatti interni sulle risorse, delle performance e degli impatti esterni sul benessere dei cittadini?", la Relazione fornisce una risposta credibile con il framework della "Piramide del Valore Pubblico" e attraverso un set di indicatori di efficienza e di impatto, per i quali viene raccomandato l'utilizzo degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) e di quelli relativi ai Sustainable Development Goals

(SDGs) dell'Agenda ONU 2030 presidiati dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS).

Al riguardo, il capitolo 2 illustra il quadro metodologico definito da ASviS inteso ad integrare lo Sviluppo Sostenibile e i suoi obiettivi negli strumenti ordinari di programmazione territoriale (in particolare DEF delle Regioni e DUP delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni) mediante un approccio (Sistema multilivello) che declina gli obiettivi programmatici nazionali e sovranazionali su scala territoriale. La rilevanza di questo approccio innovativo consiste nel promuovere un nuovo tipo di programmazione, basata su obiettivi quantitativi e su un monitoraggio che può supportare sia il decisore pubblico nel processo di definizione delle azioni da mettere in atto sul territorio, sia il cittadino nel valutare sulla base di informazioni certe il modo di agire del decisore pubblico.

La valutazione sull'andamento e il posizionamento per i 17 Goals dell'Agenda 2030, rispetto al dato medio nazionale nel periodo compreso tra il 2010 e il 2022, viene effettuata attraverso un'analisi incentrata su due strumenti principali (*indicatori compositi* e loro andamento; *obiettivi quantitativi* e la distanza da essi). L'evoluzione nel periodo analizzato ci dice che l'Italia e i suoi territori non hanno fatto passi avanti significativi verso gli obiettivi dell'Agenda, ma ci dice anche che sul tema le Regioni e Province autonome hanno avuto un andamento molto simile, in questo smentendo anche la classica divisione tra nord, centro e mezzogiorno. Divisione che si conferma nel livello, dove, per quasi tutti i Goal, le Regioni del Centro-Nord si confermano al di sopra della media nazionale e quelle del Mezzogiorno al di sotto.

Il capitolo comprende, infine, una analisi di particolare dettaglio della performance delle amministrazioni comunali delle Regioni a statuto ordinario a livello comunale, attraverso i dati disponibili di SOGEI - Società generale d'informatica S.p.A. controllata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Banca d'Italia, sia sotto il profilo dell'impegno finanziario delle (il livello di spesa per unità di servizio o pro capite), sia sotto il profilo della quantità e qualità del servizio erogato alla cittadinanza. In particolare, sono trattati i servizi delle funzioni fondamentali dei comuni.

### 3. La qualità dei servizi pubblici nel quadro degli obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile

Il primo passo per mettere in pratica la nuova impostazione è stato la progettazione, validata dalla Commissione istruttoria, di una nuova tassonomia definitoria della Relazione, prevedendo uno stabile impianto concettuale. In particolare, sono stati individuati alcuni importanti comparti nell'ambito dei servizi pubblici nazionali e locali, rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'Agenda 2030 e monitorati dal 2015 in poi da Istat, Servizi parlamentari e ministeriali, Enti di ricerca e ASviS, nonché rispetto al benessere equo e sostenibile (BES).

Con l'obiettivo di proporre al Governo e al Parlamento un'inedita prospettiva di analisi su Servizi pubblici e Sostenibilità, in grado di favorire il dialogo e la collaborazione, sono stati individuati sei macrosettori di servizi attorno ai quali sviluppare la valutazione dell'attività pubblica, da monitorare per l'intera consilia-tura, sia attraverso i materiali informativi raccolti, sia attraverso specifici focus tematici selezionati ogni anno, in ragione del loro particolare interesse per la collettività. I comparti analizzati sono: servizi per il contrasto della povertà e delle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda; servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3; servizi per l'istruzione, con riferimento all'obiettivo 4; servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città, con riferimento agli obiettivi 9 e 11; servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7 e servizi per la giustizia e la qualità delle istituzioni, con riferimento all'obiettivo 16.

Per facilitare la transizione verso il nuovo approccio, è stato attuato un processo di ascolto, dialogo e confronto che ha coinvolto, dal lato dell'offerta dei servizi le organizzazioni pubbliche e gli enti che hanno contribuito alla stesura della Relazione, dal lato della domanda gli enti intermedi presenti al CNEL e le associazioni di rappresentanza dei consumatori che partecipano al "Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile", organismo neocostituito presso il CNEL.

Un'ulteriore novità metodologica, intesa ad agevolare la raccolta di dati in forma più omogenea e strutturata rispetto al passato e, di conseguenza, a facilitarne la confrontabilità e la lettura e interpretazione in

senso prospettico, ha riguardato la scelta di predefinire gli ambiti di valutazione del contributo richiesto alle amministrazioni e agenzie pubbliche coinvolte.

A ciò si è aggiunta l'ambiziosa richiesta di compiere un grande sforzo di sintesi e focalizzazione, puntando, laddove possibile, ad un unico contributo, di dimensioni contenute, su ciascun comparto di servizi preso in esame, stimolando i diversi enti coinvolti a lavorare insieme, con approccio integrato e sistemico, a beneficio della coerenza interna della Relazione e di una sua maggiore fluidità e distintività.

Cambiamenti rilevanti che sono stati illustrati dapprima in un incontro aperto a tutte le organizzazioni e, successivamente, in audizioni su ciascun comparto di servizi.

Mi corre l'obbligo di condividere in questa mia introduzione l'unanime apprezzamento e consenso ottenuto rispetto alla nuova impostazione. Inoltre, una gran parte delle amministrazioni, nell'apprezzare le novità di metodo e di merito, ha voluto raccontare alcune iniziative già intraprese nella medesima direzione tracciata dalla Relazione. Un dato che va a confermare la coerenza del percorso avviato con gli andamenti reali dell'Amministrazione e del sistema Paese in generale.

Pur nella ancora non sufficiente omogeneità dei contributi pervenuti, nonché alla carenza di elementi atti ad alimentare una vera e propria analisi di tipo valutativo, relativa alle performance ed all'impatto dell'attività della PA, la ricca documentazione prodotta dalle organizzazioni coinvolte ha dimostrato, in via generale, una crescita della consapevolezza rispetto all'importanza degli obiettivi di efficienza, efficacia, qualità, sviluppo sostenibile e benessere equo e sostenibile ed alla necessità e urgenza di un'evoluzione delle politiche pubbliche.

L'analisi compiuta nell'allegato 1 restituisce un quadro fatto di luci e ombre. Notevoli i progressi e miglioramenti registrati, per esempio, nell'ambito del Programma BES, i cui indicatori relativi al 2023, risultano positivi a livello nazionale per la speranza di vita, la salute degli anziani, la mortalità evitabile ed alcuni comportamenti a rischio (come il fumo e la sedentarietà). Ancora, in campo educativo, sempre i dati BES 2023, dimostrano un aumento del livello di istruzione della popolazione, con una crescita anche della quota di laureati, specie nella fascia 25-34 anni. Diminuiscono, inoltre, gli abbandoni scolastici (di 6 punti percentuali tra 2011 e 2021) ed anche i NEET passano dal 19% al 16,1% nel 2023. Se guardiamo all'ambiente, tra 2021 e 2022 tutta l'Italia ha incrementato la percentuale di raccolta differenziata (più del 65% nella media) e molti Comuni e Province hanno raggiunto livelli di eccellenza. Si riducono le emissioni di PM2, nella maggioranza dei punti di misurazione ed il valore limite annuale di legge è rispettato nella quasi totalità delle città. A fronte di questi aspetti positivi, e dei molti altri indicati nell'allegato 1 della Relazione, tuttavia permangono e si accentuano le disuguaglianze sociali e territoriali e gli squilibri e i divari regionali, generando uno scarto tra "perle di eccellenza" e gravi lacune e inefficienze.

A completamento dell'analisi sui comparti dei servizi si è inoltre dedicato un capitolo a focus tematici, curati da Consiglieri partecipanti al GdL, anche avvalendosi della collaborazione di esperti, su servizi ritenuti particolarmente sensibili e, dunque, meritevoli di approfondimento, al fine di realizzare ascolto, discussione e confronto sulle concrete problematiche emergenti in termini di esigibilità dei servizi essenziali connessa ai diritti costituzionali della cittadinanza. I focus tematici, riconducibili ai comparti di servizi presi in esame, riguardano quest'anno: servizi per gli "occupabili" e le persone senza dimora; servizi a supporto delle donne vittime di violenza; servizi per la prima infanzia; servizi di Placement delle Università (Pubbliche) Italiane; servizi per le città e servizi idrici.

Da evidenziare che sia le analisi sui macro comparti di servizi sia i focus tematici includono al loro interno proposte migliorative, finalizzate a risolvere le lacune o le difficoltà in accesso ai servizi, indirizzate al Governo, per offrire utili suggerimenti cui improntare le proprie attività, e al Parlamento, per ispirare iniziative legislative su problematiche e bisogni emergenti.

Mi preme, qui, fare alcuni brevi cenni sulle proposte trasformative emerse, per sottolinearne portata e significatività.

Ad esempio, vengono indicati una serie di interventi diretti a superare la frammentazione dei servizi di contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, mediante un raccordo con i soggetti istituzionali interessati, al fine di migliorare la governance orizzontale e multilivello, anche creando un coordinamento metropolitano delle misure.

Rispetto al divario di genere, se da un lato notevoli passi avanti sono stati compiuti in tema di valorizzazione del lavoro femminile, mediante l'introduzione per le imprese della certificazione della parità di genere, dall'altro il cammino per sradicare il fenomeno della violenza sulle donne risulta ancora lungo e impervio e richiede un rafforzamento territoriale della rete dei servizi specializzati, costituiti in Italia dai centri antiviolenza e dalle case rifugio.

Per quanto riguarda i servizi per la salute e il benessere, persistono come segnalato da ASviS importanti lacune, quali la scarsa copertura vaccinale per gli anziani, la riduzione dei posti letto, la carente integrazione tra sociale e sanitario, la debolezza della medicina di comunità o sanità territoriale e gli sprechi di risorse. Appare evidente, allora, l'esigenza di sviluppare una maggiore consapevolezza circa l'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e dell'approccio *One Health* e "Salute in tutte le politiche". Inoltre, risulta alto il livello di preoccupazione per il disagio psichico e per il significativo incremento delle patologie nell'ambito psichiatrico e psicologico, tale da arrivare a giugno 2023 alla Dichiarazione della Commissione europea di un nuovo approccio globale alla salute mentale, da porre sullo stesso piano della salute fisica e con garanzia di una visione intersettoriale.

Sui servizi per l'istruzione merita una sottolineatura l'operazione, finora inedita per le Relazioni annuali CNEL, rappresentata dalla valutazione dell'intero comparto Conoscenza, comprensivo di ciascun segmento della filiera: Sistema 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e Ricerca. Con riferimento al miglioramento del sistema integrato 0-6, tema assai complesso anche per la pluralità di soggetti pubblici e privati coinvolti, vengono indicati alcuni possibili interventi normativi. In particolare, la mancanza di linee guida curricolari nazionali 0-3, con espliciti traguardi in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini, non consente di sviluppare una qualità omogenea sul territorio nazionale. Una carenza che andrebbe colmata, partendo dai pareri che l'INVALSI ha recentemente raccolto su questo aspetto dalle principali organizzazioni che si occupano di sistema 0-6. Resta, altresì, ancora da delineare la formazione e qualificazione degli operatori, in sintonia con le priorità tematiche nazionali della scuola dell'infanzia e con i traguardi per i bambini, che a loro volta possono costituire la base per stimare la qualità dei servizi 0-3 offerti, in linea con quanto previsto per la scuola dell'infanzia. L'intervento del legislatore su questo versante avrebbe il merito di supportare le realtà territoriali nello sviluppo di servizi per l'infanzia di qualità.

Il futuro delle città in un'ottica di sviluppo sostenibile, anche in relazione all'influenza che i cambiamenti climatici, l'inquinamento e il depauperamento delle risorse hanno sulla qualità della vita dei cittadini, è un'altra questione al centro di importanti riflessioni strategiche.

Insieme all'apprezzamento per la ripresa dell'iter parlamentare sulla rigenerazione urbana viene posta in primo piano la necessità di assumere un approccio flessibile, inclusivo e partecipativo, per meglio garantire il raggiungimento di obiettivi in linea con i bisogni reali della comunità, con particolare attenzione ai servizi di prossimità nelle aree periferiche, alla mobilità sostenibile e alla infrastrutturazione del sistema del verde. Altra esigenza segnalata, alla luce dell'accelerazione del fenomeno del consumo di suolo, riguarda l'urgenza della previsione di un quadro normativo di riferimento che riesca a porre freno in maniera decisa alla grave e prolungata perdita di suoli fertili e ricchi di biodiversità.

Un posto di sicuro rilievo spetta, inoltre, ai servizi connessi alle fonti energetiche ed idriche, determinanti non solo per lo sviluppo del sistema paese ma per l'esistenza stessa degli esseri viventi, considerati singolarmente ed in tutte le formazioni sociali organizzate. Fonti che richiedono una grande attenzione, vuoi per le ricadute sul mercato dell'energia delle crisi geopolitiche, vuoi per la carenza di disponibilità della risorsa idrica causata dal cambiamento climatico e dall'inadeguatezza del sistema idrico nazionale. In particolare, oggi la disponibilità idrica è minacciata dagli effetti del riscaldamento globale, rendendo necessario migliorare il grado di resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici in corso per tutelare la risorsa e garantire l'approvvigionamento continuo della popolazione. L'incrementata frequenza degli eventi climatici estremi (siccità e precipitazioni intense) richiede una visione organica e sinergica fra i diversi usi e fra gli attori che si occupano a vario titolo della gestione della risorsa. Da qui la proposta di una riforma della governance e dell'organizzazione del servizio idrico integrato, insieme alla raccomandazione ad assumere un impegno di manutenzione straordinaria per il rifacimento e il mantenimento in efficienza delle reti e degli impianti al di sopra dell'attuale spesa capitale, per evitare che il Paese continui ad accumulare una certa quota di debito infrastrutturale che le generazioni future saranno costrette a colmare, come purtroppo sta oggi avvenendo.

## 4. La prospettiva degli utenti: analisi delle buone pratiche e della qualità percepita

All'attività di individuazione dei materiali informativi e documentali, questa Consiliatura ha inteso unire quella di osservazione ed analisi di buone pratiche già in atto presso singole amministrazioni, con l'obiettivo di mettere in luce le eccellenze sviluppate, sia a livello centrale sia locale nei vari territori, con l'ultima finalità di fornire esempi positivi delle attività svolte dalle organizzazioni pubbliche, replicabili in altri contesti operativi, secondo la prospettiva dell'utilizzatore finale dei servizi. Una prospettiva del tutto in linea con l'impianto della Relazione, improntato ad una metodologia d'approccio alla misurazione della performance della PA più orientata alla valutazione dell'impatto generato sulla qualità della vita degli utenti dei servizi pubblici.

Concretizza questa prospettiva l'istituzione del premio CNEL "Impatto PA" a titolo non oneroso volto a valorizzare e distinguere le eccellenze e le buone pratiche delle pubbliche amministrazioni nelle diverse tipologie dei servizi rivolti alla cittadinanza, alle imprese e alle comunità territoriali.

Per l'anno in corso, attraverso un procedimento ad evidenza pubblica, la segnalazione delle buone pratiche è stata affidata al "Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile" istituito dal CNEL cui hanno aderito ben 18 sulle 19 associazioni riconosciute dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy e al quale ASviS partecipa ai lavori come invitato permanente.

È proprio questo l'elemento distintivo e originale dell'iniziativa del premio CNEL "Impatto PA" che ha dato voce ai consumatori nella selezione iniziale delle buone pratiche, non prendendo in considerazione autocandidature da parte delle amministrazioni stesse ma privilegiando le segnalazioni "dal basso".

Sempre in una logica di riconoscimento e valorizzazioni delle buone pratiche all'interno della Relazione è inclusa la descrizione di tutte le pratiche che hanno superato le prime fasi della selezione, mentre le tre vincitrici vengono premiate nel corso dell'evento di presentazione della Relazione.

Inoltre, nell'ottica di una maggiore attenzione ai beneficiari dell'azione pubblica, in linea con le teorie e le pratiche più aggiornate di *public management* la Relazione ha rimesso al centro della riflessione l'annosa questione di metodi e strumenti di rilevazione del giudizio dei destinatari dell'azione pubblica.

Già le linee metodologiche contenute nel Rapporto preliminare del 2010, curato in modo magistrale da Manin Carabba, individuavano il canone cui attenersi nell'attività di rilevazione della qualità dei servizi pubblici nel punto di vista degli utenti, ovvero nella qualità percepita secondo un modello di rilevazione qualitativa riconducibile alle metodologie della *customer satisfaction*. Scelta che venne ritenuta come la più aderente al ruolo del CNEL, quale istituzione rappresentativa delle categorie produttive del Paese e, allo stesso tempo, luogo di confronto tra le esigenze sociali e il dispiegarsi di forme di rappresentanza degli interessi. Un calibrato approccio alla soddisfazione degli utenti dei servizi resi dalle amministrazioni che, in buona sostanza, avrebbe permesso al CNEL di valorizzare al meglio la sua funzione istituzionale di "mediazione" degli interessi e la sua natura di Istituzione pubblica che favorisce la partecipazione dei cittadini e delle imprese ai processi decisionali pubblici.

Nel medesimo Rapporto vennero, inoltre, formulate proposte di azione volte all'implementazione qualitativa e quantitativa dell'azione di attuazione della legge 15 del 2009, tra le quali quella di allargare ed arricchire il metodo delle audizioni al fine di costruire una sorta di «rete comune» nella quale il CNEL potesse coordinare e mettere a sistema, in costante dialogo con gli altri soggetti, le informazioni relative alla qualità dei servizi pubblici e al giudizio degli utenti. Una rete di soggetti "chiave" delle politiche della qualità, di cui il CNEL era chiamato a svolgere la funzione di nodo fondamentale. Con l'obiettivo di favorire la partecipazione democratica, rendendo effettiva la possibilità della società civile (sia essa espressione del singolo cittadino, quanto di gruppi o di associazioni) di attivare strumenti di partecipazione nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Un modo di intendere l'azione pubblica che richiedeva puntali scelte strategiche ed operative in sede di pianificazione delle politiche e dei servizi volte all'adozione di metodologie collaudate di rilevazione del giudizio degli utenti, che potessero consentire alle pubbliche amministrazioni di migliorare le loro linee

d'azione e d'intervento, nonché agli utenti di rafforzare la loro fiducia nella pubblica amministrazione.

In questo quadro di riferimento, l'ascolto dei cittadini e delle imprese e la rilevazione della loro soddisfazione si auspicava diventassero via via negli anni attività permanenti, costanti, capillari e sempre più integrate nelle strategie degli enti pubblici.

Da qui è nata la sfida di arricchire la Relazione con una indagine a cura del CENSIS sull'evoluzione dei sistemi di rilevazione della qualità percepita dai destinatari dei servizi pubblici, in grado di fornire indicazioni utili alla definizione e pianificazione dei prossimi passi da compiere per rigenerare quella "rete comune", costituita da organizzazioni delle forze sociali con le loro strutture territoriali e soggetti istituzionali che si occupano delle politiche di qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici, che si impegni, in via stabile e sistemica, in una attività di ascolto attivo dei giudizi sul livello dei servizi resi e sulle proposte per migliorarli.

Certamente un percorso laborioso che richiede l'investimento in processi di raccolta, elaborazione, interpretazione e comunicazione di dati rilevanti e significativi rispetto alle politiche e all'azione pubblica, ma al tempo stesso necessario, ponendosi come traguardo possibile e sostenibile la riduzione di asimmetrie informative tra politica e amministrazione e tra amministrazione e cittadini/utenti di servizi.

D'altra parte, la Relazione intende, pur nella sua discontinuità, mantenersi coerente all'originale impostazione del Rapporto preliminare, come ben dimostrano le logiche cui è improntata: dalla scelta di orientare il focus della misurazione sull'impatto generato dall'azione pubblica; alla ricerca di avviare relazioni stabili con le organizzazioni audite allo scopo di costruire un modello di rilevazione costante e condiviso e progressivamente migliorabile; fino al coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza dei consumatori nella segnalazioni di esempi virtuosi sui territori.

Con l'obiettivo di coltivare, alimentare e far giungere a maturazione un'idea di servizio pubblico centrato sull'ottica di chi ne usufruisce, che non possa più prescindere dalla scelta della piena interoperabilità delle reti e delle procedure delle pubbliche amministrazioni; l'unica scelta che di fatto appare in grado di assicurare all'utente di fruire di servizi in linea con i propri bisogni.

Chiudo questa mia introduzione ringraziando tutte le Persone ed Organizzazioni che mi hanno accompagnato in questo lavoro di coordinamento delle tante riflessioni, informazioni e analisi sulla misurazione della efficienza e dei risultati delle pubbliche amministrazioni. La loro apertura al dialogo, sensibilità sociale e disponibilità a collaborare hanno consentito di costruire insieme una Relazione che, mi auguro, possa contribuire a dare slancio al percorso di trasparenza verso l'opinione pubblica e di accountability che la PA italiana ha intrapreso da tempo.

Lungo il cammino sono state per me di monito e incoraggiamento le parole di Adriano Olivetti:

**“Spesso il termine utopia è la maniera più comoda per liquidare quello che non si ha voglia, capacità o coraggio di fare. Un sogno sembra un sogno fino a quando non si comincia a lavorarci. E allora può diventare qualcosa di infinitamente più grande”.**

# 1. L'evoluzione delle Amministrazioni Pubbliche italiane nel corso del 2023

a cura di Efisio Espa <sup>2</sup>

## 1. Introduzione

Nel corso del 2023 e nella prima parte del 2024 si è ulteriormente consolidato il processo di irrobustimento delle Amministrazioni pubbliche (AAPP) avviato con intensità nel 2022 grazie all'impulso e alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La Relazione CNEL 2023 esamina da vicino le principali aree interessate dal rafforzamento delle AAPP: reclutamento, contrattazione, formazione dei pubblici dipendenti, semplificazioni, digitalizzazione, innovazioni quali l'attuazione nelle nostre amministrazioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Gli interventi sulle AAPP, è bene ricordarlo, costituiscono una parte fondamentale del PNRR. Da un lato, consentono di per sé una ripresa significativa degli investimenti nella dimensione e nella qualità delle organizzazioni pubbliche, dall'altro, costituiscono uno strumento essenziale e per molti versi imprescindibile ai fini dell'attuazione del PNRR stesso.

Pertanto, è molto importante che la crescente disponibilità di dati generati dal lavoro dell'Istat, della Ragioneria Generale dello Stato, da altre fonti ufficiali, evidenzino in maniera precisa, anche con riferimento al 2023, il consolidamento di nuovi, consistenti flussi di assunzioni nelle AAPP, di una ripresa intensa e diffusa delle attività di formazione indirizzate ai pubblici dipendenti (sia da parte delle singole amministrazioni sia da parte della Scuola Nazionale dell'Amministrazione), del graduale ritorno alla fisiologia della contrattazione, dell'introduzione di nuovi strumenti di semplificazione, del sostegno, anch'esso diffuso e ramificato, alla digitalizzazione dei processi gestionali delle AAPP, del crescente impegno nelle fasi decisive di piena implementazione del PNRR e dell'utilizzo delle ingenti risorse ad esso legate.

Accanto a questi aspetti positivi, la Relazione CNEL, come sempre, non nasconde problemi e criticità del funzionamento delle AAPP. Le assunzioni, ad esempio, sono chiamate a reggere il passo di uscite dalle amministrazioni molto consistenti oramai da diversi anni. Alla gestione meramente quantitativa del turnover tra la cessazione dei rapporti di lavoro e le nuove selezioni/assunzioni, si affianca la necessità di analizzare con regolarità e soprattutto tempestività i nuovi profili di conoscenze e competenze indispensabili ai fini di ulteriori miglioramenti dell'efficienza amministrativa e della capacità di attuazione delle politiche pubbliche.

Esercizi tutt'altro che semplici, legati, come sono, a caratteristiche dell'offerta di lavoro che talora non sembrano corrispondere ai nuovi bisogni delle AAPP. Così come, sul piano della formazione, non appare affatto immediato "riconvertire" un numero assai consistente di professionalità formatesi venti o trent'anni fa alle esigenze di amministrazioni che dal pieno dispiegarsi di procedure digitalizzate potrebbero trarre spinte decisive ai fini del miglioramento della qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

La Relazione CNEL 2023 mette in evidenza, comunque, lo sforzo per molti versi inedito e straordinario delle AAPP nell'innovare processi organizzativi nonché dimensione e efficacia dei prodotti pubblici. Come spesso documentato nelle Relazioni CNEL, le AAPP si presentano oggi con fragilità consolidate nel tempo (soprattutto nel periodo in cui si sono intrecciati blocco del turnover, taglio degli stanziamenti



per la formazione e congelamento della contrattazione), ma, al tempo stesso, con una significativa capacità di reazione e, in molti ambiti, di innovazione.

Il rinnovamento delle AAPP si è andato, oltretutto, consolidando in un lasso temporale (il 2023 e i primi mesi del 2024) nel quale i problemi di natura politica ed economica emersi a inizio 2022 con l'invasione russa dell'Ucraina si sono fatti addirittura più pesanti e drammatici con le rinnovate tensioni in Medio Oriente.

Dopo i due anni di crescita del PIL reale molto intensa, successivi alla pandemia da Covid-19 (8,9% e 4,7% rispettivamente, nel 2021 e 2022, dati di recente rivisti dall'ISTAT), l'economia italiana è tornata nel 2023 su un sentiero di crescita più limitata (0,7%), pur sempre superiore all'espansione dell'area euro (0,4%). Si è trattato del terzo anno consecutivo in cui il Paese è cresciuto a tassi più elevati rispetto all'area dei paesi della moneta unica.

È un contesto nel quale va sottolineato il contributo alla crescita delle esportazioni italiane e non si tratta di evidenze meramente contabili. In un periodo caratterizzato dalle citate, significative incertezze del quadro internazionale e da segnali concreti del rallentamento dei processi di globalizzazione (con riferimento, soprattutto, al riposizionamento di numerosi paesi occidentali nei confronti delle relazioni economiche e commerciali con la Cina), i beni e servizi generati nel nostro paese si sono allargati al punto da portare l'Italia, nei primi sei mesi del 2024, ad essere il quarto paese esportatore al mondo, sopravanzando Francia, Corea e perfino Giappone.

Sempre sul piano degli aspetti positivi emersi nel 2023, va sottolineato come le tensioni inflazionistiche (consolidatesi molto rapidamente nel 2021 e 2022 a seguito, in particolare, dell'impennata dei prezzi delle materie prime energetiche) si siano progressivamente stemperate, al punto da indurre la Banca Centrale Europea, a giugno e a settembre 2024, a diminuire il grado di restrizione della politica monetaria, riducendo complessivamente di 50 punti base i tassi di riferimento. Ulteriori allentamenti della politica monetaria sono attesi nei prossimi mesi, anche in considerazione della limitata dinamica dell'economia europea, in particolare di quella tedesca.

L'andamento in discesa dei tassi di interesse darebbe non poco respiro a una situazione dei conti pubblici che seguita a presentarsi come la vera debolezza del nostro sistema economico. Nel 2023, a causa soprattutto dell'ampio utilizzo dei crediti d'imposta legati al cosiddetto "superbonus" e ad altre agevolazioni per l'edilizia, l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è stato pari al 7,2% del PIL. Sulla base di tale dato e delle previsioni per il 2024 che vedrebbero l'indebitamento netto, comunque, superiore alla soglia del 3%, la Commissione europea, lo scorso giugno, ha raccomandato al nostro paese (a ad altri quattro, tra cui il Belgio e la Francia), l'apertura della procedura per disavanzo eccessivo.

Il quadro macroeconomico e macrofinanziario per il 2024 e il 2025 sarà, pertanto, ispirato a una comprensibile prudenza che, verosimilmente, si rifletterà all'interno del Piano strutturale di bilancio a medio termine (4 o 7 anni) che il nostro Paese (al pari degli altri Stati) dovrà porre a breve all'attenzione della Commissione europea, in ottemperanza alle nuove regole della *governance* fiscale europea.

Si tratta di un contesto in cui la maggiore efficienza delle AAPP a seguito delle riforme in atto, in modo particolare nel buon utilizzo delle risorse del PNRR, potrebbe contribuire in modo tutt'altro che secondario ad accrescere il tasso di crescita dell'economia.

Questo capitolo beneficia di una serie di contributi analitici risultato della collaborazione con il Dipartimento delle Funzioni Pubbliche (DFP), con ISTAT, ARAN, SOGEI, OIV Cnel. Il primo paragrafo, curato dal DFP, approfondisce i temi del reclutamento, della formazione, delle misure assunte in tema di semplificazioni, della capacità amministrativa, della performance e della contrattazione. Queste due ultime aree vengono ulteriormente analizzate grazie a specifici contributi di Lisa Zanardo e di Pierluigi Mastrogiuseppe e Cesare Vignocchi. Il secondo paragrafo si apre con un esame dettagliato dei risultati del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche curato dall'ISTAT. Formazione, lavoro agile, digitalizzazione sono le aree esaminate grazie alla presenza di dati circostanziati e che danno conto della ripresa post-pandemica nelle AAPP. Con riferimento alla diffusione delle pratiche digitali, al contributo dell'ISTAT si salda un'analisi realizzata da Monica Gabrielli, Dirigente della SOGEI. Infine, in linea con le precedenti Relazioni CNEL, un contributo elaborato dall'ISTAT ripercorre i processi di maturazione del sistema delle statistiche riferite alle AAPP occorsi nel 2023.

Emerge dalle analisi qui presentate, con notevole livello di dettaglio, quel quadro complessivamente positivo sottolineato in precedenza sull'evoluzione della nostra amministrazione pubblica. L'impegno continuo delle istituzioni prima richiamate nel rendere più ampia, rigorosa e approfondita l'area della misurazione delle attività delle AAPP consente oggi, molto più che nel passato, di fondare analisi, valutazioni e prescrizioni di policy su basi empiricamente più solide. Proprio il successo nel costruire uno "Stato misurabile" (come lo definiva con efficacia Manin Carabba) induce a sollecitare ulteriormente le nostre istituzioni nella direzione dell'ulteriore miglioramento della dimensione e della qualità delle statistiche associate alle nostre amministrazioni. Aiuterebbe non poco, ad esempio, avere con maggiore tempestività i dati sulle assunzioni effettivamente portate a compimento nelle AAPP così come quelli relativi all'evolversi in corso d'anno delle attività formative.

Si tratta, peraltro, di un cantiere aperto in cui le istituzioni preposte alla misurazione delle attività pubbliche, assieme al parallelo sviluppo di banche dati sempre più connesse tra loro, già nell'anno in corso e nel prossimo potranno dare risposte convincenti e ulteriori allargamenti delle basi empiriche afferenti le AAPP.

## 2. Il consolidarsi delle riforme nelle Amministrazioni Pubbliche<sup>60</sup>

### 2.1. Premessa

Come è stato scritto nella Relazione CNEL 2022, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si configura, per gli interventi di riforma e di innovazione della pubblica amministrazione, come un utile catalizzatore dei nodi che hanno imbrigliato i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche<sup>61</sup>. Al PNRR si deve, infatti, la definizione di una chiara "visione" per ciascuna delle singole politiche di settore – sia di quelle inerenti alla gestione delle risorse umane (la selezione e l'accesso alla pubblica amministrazione; la formazione e lo sviluppo delle competenze; la misurazione e la valutazione della performance individuale; la gestione delle carriere; etc.), sia di quelle relative alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione, all'innovazione organizzativa e al rafforzamento della capacità amministrativa – ma anche, soprattutto, una strategia integrata.

- a) nel caso delle politiche di gestione delle risorse umane, l'integrazione è promossa a partire dalla centralità del tema delle "competenze", vero e proprio elemento di congiunzione di tutte le fasi del ciclo di gestione delle risorse umane, secondo il paradigma del *competency management*;
- b) nel caso delle politiche di innovazione e di riforma della pubblica amministrazione, nella stretta correlazione causale tra Accesso, Buona amministrazione, Capitale umano e Digitalizzazione. Una correlazione causale che può essere letta anche in senso inverso: la realizzazione di interventi di digitalizzazione, unitamente alla promozione e allo sviluppo del capitale umano delle amministrazioni e alla innovazione organizzativa, producono buona amministrazione e rendono l'amministrazione pubblica più attrattiva.

Muovendo da queste premesse, il contributo illustra le principali azioni progettate e realizzate dal Dipartimento della funzione pubblica nei diversi ambiti di policy, anche al fine di conseguire gli obiettivi – di riforma e di investimento – del PNRR.

### 2.2. Reclutamento

Nel corso dell'anno 2023 sono state introdotte misure normative volte a promuovere l'innovazione nell'organizzazione e la gestione efficiente delle risorse umane, anche al fine di supportare le amministrazioni nel raggiungimento dei propri obiettivi e nell'attuazione delle sfide dettate dal PNRR.

<sup>60</sup> A cura del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>61</sup> E. G. Espa e A. Geria, Introduzione, in CNEL, Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, Roma, 2023, p. 9.

Le nuove norme sul reclutamento si inseriscono nel più ampio disegno di riordino della pubblica amministrazione saldando le nuove modalità di selezione alla riprogettazione del sistema dei profili professionali, di sviluppo delle carriere e di formazione professionale in una logica di gestione integrata delle risorse umane *"competency based"*. In particolare, il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante *"Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche"* (legge 21 giugno 2023, n. 74), ha introdotto importanti misure che consentono alle amministrazioni di assumere nuovo personale e di valorizzare le migliori professionalità; per favorire l'ingresso di giovani talenti e rendere più attrattivo il settore pubblico il decreto-legge ha previsto la possibilità di assumere giovani laureati con contratto di apprendistato e con contratto di formazione e lavoro da selezionare con l'utilizzo del Portale inPA.

Molte sono, tuttavia, le novità introdotte. Ad esempio, per garantire la continuità delle procedure concorsuali, è stato previsto che, salvo alcuni casi di deroga, la possibilità di considerare idonei sia limitata ai soli candidati collocati nella graduatoria finale entro il 20 per cento dei posti successivi all'ultimo di quelli banditi.

Al fine di garantire il raggiungimento dei *target* su tutto il territorio nazionale, è stata introdotta la possibilità di organizzare concorsi unici su base territoriale, con la facoltà per le PA destinatarie delle procedure di coprire i posti residui di ciascun profilo mediante scorrimento delle graduatorie degli ambiti territoriali più vicini.

Per ridurre la durata dei concorsi pubblici e anticipare le assunzioni è stata introdotta, inoltre, una misura di semplificazione strategica che consente alle PA di prevedere lo svolgimento della sola prova scritta fino al 31 dicembre 2026 per i profili non apicali.

Sempre nell'ottica della modernizzazione, giova da ultimo evidenziare che ai sensi del decreto-legge 36/2022 (legge 79/2022), all'articolo 3, comma 6, è stato pubblicato il DPR 82/2023 l'aggiornamento delle disposizioni contenute nel DPR 487/1994 che disciplina le modalità di accesso al pubblico impiego. Il nuovo Regolamento, nel riconfermare la centralità della piattaforma, dispone che il Portale assolverà anche a funzioni fondamentali nell'ambito degli obblighi di comunicazione agli interessati e ai controinteressati in ordine alle istanze di accesso.

Infine, nella prospettiva di una razionalizzazione del quadro normativo in materia di procedure concorsuali, il nuovo DPR 82/2023 opera una revisione dei titoli di riserva e dei titoli di preferenza nei concorsi pubblici. Proprio con riferimento ai titoli di preferenza, il DPR 82/2023 ha, tra l'altro, introdotto un'importante misura a sostegno dell'equilibrio di genere nell'accesso alla PA per cui i bandi indicheranno, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata alla data del 31 dicembre dell'anno precedente; qualora il differenziale tra i generi sia superiore al 30 per cento, troverà applicazione il titolo di preferenza a parità di merito e titoli in favore del genere meno rappresentato.

In applicazione della normativa di riferimento e delle misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche introdotte dal decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (legge 21 giugno 2023, n. 74), nell'anno 2023 il Dipartimento della funzione pubblica, tramite la Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), ha pubblicato complessivamente n. 12 bandi di concorso a tempo indeterminato per il reclutamento di figure non dirigenziali per complessivi 72 codici concorso finalizzati alla selezione di specifiche figure professionali. Nell'ambito dei n. 72 codici concorso, n. 71 sono selezioni volte, tra l'altro, all'accertamento delle competenze trasversali attraverso la somministrazione di *test* situazionali e di logica. Di seguito sono riportati i bandi di concorso pubblicati:

## Bandi pubblicati nell'anno 2023

Bandi		numero unità
1	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>40</b> unità di personale non dirigenziale con lo stato giuridico e il trattamento economico stabiliti dal Regolamento dei servizi e del personale della <b>Corte costituzionale</b> e dalle altre disposizioni vigenti in materia per diverse figure professionali.	40
2	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>300</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo indeterminato, da inquadrare nell'Area funzionari nei ruoli del <b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</b> .	300
3	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>338</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Ministero delle imprese e del made in Italy</b> nell'Area assistenti.	338
4	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>298</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica</b> nell'Area funzionari.	298
5	Concorso pubblico, per esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>15</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Comune di Caivano</b> , di cui n. <b>2</b> nell'Area Funzionari ed elevata qualificazione e n. <b>13</b> nell'Area istruttori.	15
6	Concorso pubblico, per esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>16</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Comune di Caivano</b> , nell'Area funzionari ed elevata qualificazione.	16
7	Concorso pubblico, per esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>222</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Comune di Napoli</b> , di cui n. <b>172</b> nell'Area funzionari ed elevata qualificazione e n. <b>50</b> nell'Area istruttori.	222
8	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>381</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nell'Area assistenti nei ruoli del <b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</b> .	381
9	Concorso pubblico su base territoriale, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>374</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste</b> nell'Area funzionari.	374
10	Concorso pubblico su base territoriale, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>88</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del <b>Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste</b> nell'Area assistenti.	88
11	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>54</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli della Giunta della <b>Regione Calabria</b> nell'Area funzionari e della elevata qualificazione.	54
12	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. <b>267</b> unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nell'Area funzionari del <b>Ministero della difesa</b> , di cui n. <b>262</b> funzionari nell'ambito amministrativo, contabile, linguistico, giudiziario e storico culturale e n. <b>5</b> funzionari nell'ambito sanità.	267
<b>Totale unità di personale</b>		<b>2393</b>

Come anticipato, i bandi di concorso sono stati predisposti in attuazione della normativa di riferimento, tra cui quella introdotta dal citato DPR decreto del Presidente della Repubblica n. 82/2023,

Nel disegno di riforma dell'accesso alla pubblica amministrazione, assume una rilevanza centrale il Portale unico del reclutamento "inPA" ([www.inPA.gov.it](http://www.inPA.gov.it)); il portale rappresenta infatti il punto comune e unico di gestione di tutte le fasi del processo di reclutamento e strumento indispensabile per semplificare e standardizzare le procedure e accompagnare le pubbliche amministrazioni verso l'acquisizione di risorse professionali di qualità (vedi paragrafo "Portale unico del reclutamento inPA").

Il Portale unico del reclutamento inPA, online da agosto 2021, è nato come soluzione digitale altamente innovativa con l'obiettivo di rispondere alle necessità di riforma strutturale del sistema dei concorsi pubblici e guidare le pubbliche amministrazioni verso l'acquisizione di risorse professionali qualificate attraverso nuovi modelli e modalità di selezione.

Il Portale ospita un set completo di funzionalità sia per i cittadini che per le pubbliche amministrazioni. Queste ultime possono agevolmente monitorare e gestire tutte le fasi di una selezione nonché individuare, per ambiti territoriali, la tipologia e la numerosità delle professionalità presenti, anche grazie alla previsione di azioni di affiancamento e supporto tecnico e operativo per l'accesso e l'utilizzo attivo del Portale. I cittadini, previa registrazione e accesso al Portale tramite SPID/CIE/CNS/eIDAS, possono creare e modificare il proprio curriculum vitae e compilare le candidature, nonché procedere alla ricerca georeferenziata delle posizioni disponibili in base ai filtri selezionati e ricevere le comunicazioni concernenti il concorso.

Occorre evidenziare che il Portale inPA è inserito nell'ambito dell'investimento 2.1 "Portale unico del reclutamento", collegato al traguardo M1C1-56 della Riforma 1.9, suddiviso in due sub-investimenti, 2.1.1 "Creazione di una piattaforma unica di reclutamento" e 2.1.2 "Procedure per l'assunzione di profili tecnici".

Alla data del 12 luglio 2024, tenendo conto anche dei numeri relativi al 2023, le amministrazioni accreditate su inPA risultano pari a 5.972 (di cui 184 amministrazioni centrali e 5.788 amministrazioni locali). Il successo registrato dal Portale è dimostrato anche dalla circostanza che alla piattaforma hanno chiesto di accreditarsi anche amministrazioni che, ai sensi dell'articolo 35-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non rientrano tra quelle obbligate al relativo utilizzo.

Anche la numerosità delle procedure selettive pubblicate su inPA depone nel senso di un utilizzo ormai generalizzato e corretto da parte delle amministrazioni pubbliche. In questo senso, i dati riportati nella successiva tabella danno atto delle pubblicazioni avvenute sul Portale alla data del 12 luglio 2024 suddivise per tipologia di procedura (bandi di concorso, avvisi per la ricerca di esperti e avvisi di mobilità) e per tipologia di ente.

	Totale	PA Centrali	PA Locali	Regioni	Province	Comuni	altro
<b>Totale pubblicazioni</b>	<b>25.116</b>	<b>5.575</b>	<b>19.541</b>	<b>403</b>	<b>1.018</b>	<b>12.668</b>	<b>5.452</b>
Bandi di <b>concorso</b> pubblicati	16.571	3.722	12.849	104	709	7.795	4.241
Avvisi <b>ricerca esperti</b> pubblicati	2.359	911	1.448	148	77	989	234
Bandi <b>concorsi dfp –formez pa</b> pubblicati	256	211	45	15		30	
Avvisi di <b>mobilità</b> pubblicati	5.93	731	5.199	136	232	3.854	977

A completamento dei dati sopra riportati si rappresenta che sul Portale risultano registrati circa 1.601.498 utenti.

Al fine di rendere inPA un canale ancora più facile, sicuro e personalizzato, dal 2 gennaio 2024 è possibile, inoltre, accedere alle funzionalità del Portale anche attraverso una App Mobile, con la quale è possibile registrarsi e compilare il proprio curriculum, scegliere bandi e avvisi di proprio interesse e candidarsi in pochi click.

L'efficiente e regolare gestione del progetto in PA è stata riconosciuta anche dalla Corte dei conti che, con la nota del 7 marzo 2024, ha trasmesso la deliberazione n. 48/2024/G, concernente il "Rapporto inerente il piano di interventi per il PNRR - Portale del reclutamento" al Presidente del Consiglio, On. Giorgia Meloni, dando "... atto che le risorse messe a disposizione dal PNRR risultano di fatto pienamente utilizzate e il relativo budget praticamente esaurito e che il conseguimento degli obiettivi prefissati nelle linee di Attività della relativa Scheda di progetto appare in linea con il previsto cronoprogramma".

### 2.3. Formazione e sviluppo delle competenze

Gli investimenti nello sviluppo delle competenze del personale della pubblica amministrazione effettuati nel corso del 2023 beneficiano in maniera sostanziale dell'"effetto PNRR", ovvero dei primi risultati colti grazie alla realizzazione degli interventi messi a terra per dare attuazione alla strategia di rafforzamento del capitale umano pubblico prevista dallo stesso piano. In particolare, le prime tendenze rilevabili – in attesa di conferme da parte delle fonti statistiche usualmente utilizzate per rappresentare il "fenomeno formazione" (conto annuale del Ministero dell'Economia e delle finanze, censimento permanente delle istituzioni pubbliche dell'Istituto nazionale di statistica) – evidenziano il consolidamento di alcune traiettorie di discontinuità rispetto all'ultimo decennio, caratterizzate da un sostanziale "disinvestimento" in formazione.

Secondo i dati del censimento intermedio delle istituzioni pubbliche realizzato dall'Istituto nazionale di statistica riferiti all'anno 2022 e diffusi nel 2024 – che, letti insieme a quelli di altre fonti, possono costituire una sorta di "baseline" per valutare l'impatto delle misure del PNRR in materia di formazione e sviluppo delle competenze – le amministrazioni pubbliche che hanno organizzato o finanziato attività di formazione superano di poco la metà del totale (53,5%); a queste amministrazioni corrisponde, però, circa il 93% del personale pubblico<sup>60</sup>.

Il dato evidenzia, accanto agli elementi positivi dell'ampia platea dei dipendenti destinatari della formazione, la situazione di sofferenza delle amministrazioni di piccole dimensioni, meno dotate di capacità organizzative e/o di investimento, e quindi meno attive sul tema della formazione. Proprio perché queste amministrazioni possono contare su un numero estremamente ridotto di dipendenti, la formazione può (deve) giocare un ruolo fondamentale per il rafforzamento diffuso di competenze trasversali e lo sviluppo di competenze specialistiche che, generalmente, non sono acquisibili all'esterno (attraverso il reclutamento e/o l'esternalizzazione di funzioni).

Complessivamente, sempre secondo i dati rilevati dall'Istat, nel 2022 sono state organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche più di 260 mila attività formative; rispetto all'anno 2020, si registra in tutte le tipologie di amministrazioni pubbliche un forte aumento dell'impegno a realizzare attività di formazione (+50,7%) e della partecipazione ad esse (+41,9%)<sup>61</sup>.

Quanto alle modalità di erogazione della formazione, prevale indubbiamente la formazione a distanza (60,8% del totale di quella erogata); tale tipologia di formazione, forzosamente imposta durante la pandemia da Covid 19, presenta infatti l'indubbio vantaggio dell'allargamento della platea dei destinatari degli interventi formativi, oltre che della riduzione dei costi<sup>62</sup>.

L'incremento dell'offerta formativa è reso possibile, innanzi tutto, dall'aumentato volume degli investimenti, come evidenziato dai dati del conto annuale del Ministero dell'economia e delle finanze. Nei comuni, ad esempio, la spesa in formazione è, dopo anni, in crescita: mentre nel quadriennio 2017-2020 è stata stabilmente ferma sui 18 milioni di euro, nel 2021 la spesa si attesta sui 23,4 milioni di euro, per toccare, nel 2022, i 26,3 milioni di euro (in media, sono stati spesi 77 euro per dipendente)<sup>63</sup>.

Le note positive evidenziate dai dati sopra sinteticamente riportati risentono indubbiamente, in una misura che è però non facile determinare, dell'attenzione riservata dal PNRR al tema dello sviluppo del capitale umano; un'attenzione che tuttavia può dispiegare i suoi effetti principali grazie agli investimenti che sono stati realizzati a partire dal 2023. Da quest'anno, infatti, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato l'implementazione delle progettualità finalizzate a riorganizzare e razionalizzare l'of-

60 ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022, Roma, 21 maggio 2024.

61 ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022, cit.

62 ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022, cit.

63 IFEL, Personale comunale e formazione: competenze e scenari. Quinta edizione 2024, Roma, 2024, p. 33.

ferta formativa in favore delle amministrazioni, centrali e locali; l'azione principale riguarda la predisposizione di specifici corsi online (MOOC), su competenze chiave quali, ad esempio, la transizione digitale, la transizione ecologica, la *social innovation*, le *soft skills* e le competenze manageriali, etc., resi fruibili gratuitamente, in autoapprendimento attraverso la piattaforma "*Syllabus: nuove competenze per le pubbliche amministrazioni*"; avviata in esercizio dal 24 marzo 2024 ([www.syllabus.gov.it](http://www.syllabus.gov.it)).

In particolare, la messa a disposizione delle amministrazioni della piattaforma Syllabus ha consentito, da un lato, di aumentare significativamente le opportunità formative in autoapprendimento dei dipendenti pubblici (che, come abbiamo visto, oltre ad essere quelle di gran lunga quelle prescelte dalle amministrazioni, rappresentano la modalità di fruizione della formazione meglio compatibilizzabile con l'attività lavorativa); dall'altro, ha offerto la possibilità di investire in maniera specifica sulle competenze trasversali, quali emblematicamente quelle digitali e, più in generale, sulle competenze abilitanti i processi di transizione digitale, ecologica e amministrativa promossi dallo stesso PNRR.

Alla data del 31 dicembre 2023, sono 6.847 le amministrazioni pubbliche che si sono registrate sulla piattaforma Syllabus. Queste ultime – in molti casi di piccole dimensioni, a dimostrazione del fatto che la piattaforma del Dipartimento della funzione pubblica ha colmato una specifica domanda di formazione – hanno espresso una grande domanda di formazione: sono circa 638.000, infatti, i dipendenti per i quali è stata evidenziata necessità di frequentare specifici percorsi formativi, principalmente sulle competenze digitali.

I numeri sopra evidenziati hanno consentito di superare il target PNRR intermedio al 30 giugno 2023, che prevedeva l'avvio alle attività formative di almeno 110 mila dipendenti pubblici di amministrazioni centrali e locali: alla data del 31 dicembre 2023, il numero dei dipendenti che hanno iniziato il loro percorso formativo sulla piattaforma Syllabus è pari a 247.914 unità. Le amministrazioni centrali sono risultate, tuttavia, le meno performanti: sempre alla data del 31 dicembre 2023, sono 48.328 il numero dei dipendenti che hanno iniziato a formarsi sul Syllabus, a fronte di un target intermedio al 30 giugno 2023 pari a 50.000 unità.

Il miglioramento dei dati quantitativi della formazione – in termini di spesa e di persone formate – è senz'altro positivo. L'ulteriore incremento dei "numeri" della formazione, che sono senz'altro migliorabili, richiede un sostanziale rafforzamento, in tutte le amministrazioni, delle politiche di gestione e sviluppo del capitale umano, tanto più che queste risultano ancora diffusamente deboli<sup>64</sup>. L'aumentata disponibilità, per i dipendenti e le amministrazioni, di opportunità formative, infatti, può generare impatti significativi – in termini di miglioramento delle competenze individuali e, quindi, di quelle organizzative – solo se sostenuta dalla modifica, spesso radicale, dei processi di pianificazione strategica delle amministrazioni e di responsabilizzazione diffusa rispetto al tema dello sviluppo delle competenze.

Muovendo da queste premesse, l'azione promossa dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2023 per sostenere un rafforzamento diffuso del capitale umano pubblico ha previsto, oltre all'ampliamento dell'offerta formativa, un insieme coordinato di interventi di tipo tecnico-metodologico e organizzativo finalizzati a sostenere la formazione del personale nelle singole amministrazioni e la partecipazione dei dipendenti alle attività formative. Obiettivo: fornire alle amministrazioni un "quadro logico" di tipo strategico per la programmazione degli interventi formativi e, più in generale, per lo sviluppo del proprio capitale umano, a partire dalla riaffermazione di alcuni principi.

64 S. Angeletti e R. Nigro, Il ritorno della programmazione della formazione nelle amministrazioni pubbliche, in CNEL, Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, cit., pp. 101 e segg.

Il primo principio ad essere stato riaffermato è quello della responsabilità delle amministrazioni<sup>65</sup>, intesa come:

- a) responsabilità di concorrere al conseguimento degli obiettivi quali-quantitativi del PNRR – in termini di dipendenti avviati ad attività formative e formati sui temi della transizione digitale, ecologica e amministrativa –, raggiungibili solo se intesi come “responsabilità collettiva” di tutte le amministrazioni;
- b) responsabilità di attivare una riflessione strategica integrata in materia di gestione e sviluppo del capitale umano, attraverso una corretta implementazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione;
- c) responsabilità nella corretta impostazione e attuazione del “ciclo di gestione” della formazione, che deve muovere da una analisi puntuale dei fabbisogni formativi, rilevati a livello individuale e deve sfociare nella formulazione di piani formativi individuali.

L’attribuzione di responsabilità alle amministrazioni ha trovato la sua concretizzazione, da un lato, nella fissazione di specifici obiettivi quantitativi minimi relativi alla formazione del loro personale (almeno il 30% dei dipendenti avviati a formazione sulle competenze digitali a partire dall’anno 2023; almeno tre giorni di formazione per dipendente, sempre a partire dal 2023)<sup>66</sup>; dall’altro, nella riaffermazione del principio della responsabilità manageriale dei dirigenti nello sviluppo del personale assegnato (correlazione tra formazione e valutazione individuale; promozione della formazione dei dipendenti a partire dalla formulazione di piani formativi individuali<sup>67</sup>).

L’esercizio effettivo di queste responsabilità richiede, tuttavia, un rafforzamento sostanziale dei processi di pianificazione delle politiche di formazione in ciascuna amministrazione.

A riguardo, non si può ignorare il fatto che, sempre stando ai dati del censimento dell’Istat (cui si rimanda, nel paragrafo successivo, per maggiori dettagli), le amministrazioni che, nel 2022, hanno elaborato e adottato un piano della formazione a partire dall’analisi dei fabbisogni formativi sono meno di due su dieci (19,6% del totale); non dissimile la percentuale delle amministrazioni che hanno previsto una attività di valutazione della formazione erogata<sup>68</sup>. Nei comuni, sempre nell’anno 2022, il piano della formazione (annuale e pluriennale) è presente in oltre il 92% dei comuni con popolazione superiore ai 250 mila abitanti; in meno di un comune su due rientranti nella classe demografica tra 10 mila e 20 mila abitanti; in due comuni su 10 nella classe demografica con popolazione tra i 1.000 e i 5.000 abitanti<sup>69</sup>. L’assenza dei piani, tra l’altro, evidenzia la (ed è il risultato della) carenza dei presidi organizzativi: il responsabile della formazione è presente solo un comune su dieci (ovviamente, nei comuni di maggiori dimensioni)<sup>70</sup>.

Un altro principio fondamentale per la creazione di una cultura orientata all’apprendimento (anche autonomo) e alla formazione continua riguarda la riqualificazione della formazione stessa quale “diritto/dovere del dipendente” e “attività lavorativa a tutti gli effetti”<sup>71</sup>. L’interpretazione della formazione come “diritto soggettivo”, di per sé importante, può infatti giocare un ruolo decisivo per aumentare la partecipazione degli adulti ai processi formativi, soprattutto di quelli – come prevedibilmente i dipendenti pubblici con età media avanzata – che mostrano le maggiori difficoltà a reinserirsi in contesti di apprendimento<sup>72</sup>.

In questa prospettiva, le 24 ore di formazione minima per anno per dipendente rappresentano, più che un obiettivo formativo obbligatorio, una “apertura di credito” da parte dell’amministrazione in favore di ciascun dipendente. Un credito che i dipendenti pubblici possono vantare ed esigere; un credito che rende concreto il diritto alla formazione, a patto che i dipendenti siano intenzionati e capaci di utilizzarlo, (di)mostrando un atteggiamento positivo e un orientamento proattivo rispetto alla formazione. Un credito che, però, le singole amministrazioni, a partire dai dirigenti, devono essere capaci di renderlo esigibile.

65 MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Roma, 23 marzo 2023.

66 MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit.

67 MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale, Roma, 28 novembre 2023.

68 ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022, cit.

69 IFEL, Personale comunale e formazione: competenze e scenari. Quinta edizione 2024, cit., p. 34.

70 IFEL, Personale comunale e formazione: competenze e scenari. Quinta edizione 2024, cit., p. 35.

71 Ministro per la pubblica amministrazione, Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit.

72 INAPP, Lavoro, formazione welfare. Un percorso di crescita accidentato, Rapporto Inapp 2023, Roma 2023, p. 14.



Per sostenere questo "cambiamento culturale", il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato, a partire dal 2023, la costituzione di una comunità di pratica dei responsabili delle risorse umane e della formazione che, per la prima volta, supera i confini delle amministrazioni centrali: la comunità di pratica, infatti, è aperta anche ai rappresentanti delle regioni e dei comuni capoluogo di provincia.

La comunità di pratica dei responsabili delle risorse umane e della formazione costituisce la sede di riflessione, approfondimento, confronto e condivisione di strategie, strumenti operativi, progetti e buone pratiche. Le attività della comunità, promosse a partire dall'organizzazione di specifici workshop che hanno visto la partecipazione del Ministro per la pubblica amministrazione, si articolano in momenti di riflessione strategica e di indirizzo in tema di gestione del personale e in processi di partecipazione e condivisione sull'attuazione delle misure in tema di formazione, a partire da quelle funzionali al conseguimento degli obiettivi del PNRR:

Per agevolare e supportare l'attività di questa e di altre comunità di pratica, il Dipartimento della funzione pubblica ha progettato e realizzato una piattaforma virtuale di collaborazione integrata con Syllabus, che consentirà, a regime, il networking tra le persone delle amministrazioni centrali, regionali e locali, lo scambio di materiale ed esperienze, la possibilità di ricevere aggiornamenti e news profilate sui temi maggiormente di interesse.

---

## 2.4. Semplificazione

Nel corso del 2023, gli interventi di semplificazione hanno continuato a rappresentare una priorità nell'azione di Governo, anche in vista del raggiungimento degli stringenti obiettivi fissati dal PNRR.

La riforma definita dal PNRR prevede infatti, entro giugno 2026, la semplificazione di almeno 600 procedure di interesse di cittadini e imprese e la creazione - per la prima volta nel nostro Paese - di un catalogo completo, aggiornato e giuridicamente valido sull'intero territorio nazionale dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi.

I settori prioritari individuati per le semplificazioni - così come rinegoziati nel corso dell'anno e fissati nell'ambito della Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023 - riguardano temi chiave per la realizzazione del PNRR, quali l'ambiente, l'edilizia, le attività produttive, il lavoro, il turismo e l'agroalimentare, oltre a temi di più diretto interesse dei cittadini, tra cui anagrafe, disabilità e accesso ai servizi digitali.

Ai fini del raggiungimento di questo obiettivo finale, il PNRR ha fissato le seguenti tappe intermedie: 200 procedure entro il 31 dicembre 2024 (milestone M1C1-60); ulteriori 50 procedure di diretto interesse per i cittadini (milestone M1C1-61); ulteriori 350 procedure entro il 30 giugno 2026 (milestone M1C1-63).

Nella prima fase, l'individuazione e la definizione degli interventi sono state orientate e sostenute da un'ampia consultazione pubblica realizzata nel corso del 2022 sulla piattaforma ParteciPA<sup>73</sup> e rivolta, ai dipendenti pubblici e alle amministrazioni, ai cittadini, alle imprese e alle loro associazioni rappresentative.

Nel 2023 è stata, inoltre, avviata l'iniziativa "*Facciamo semplice l'Italia. PArola ai territori*". L'iniziativa prevede la realizzazione di workshop nelle diverse zone del Paese, con l'obiettivo di raccogliere le indicazioni e le proposte delle istituzioni e degli stakeholder attivi nei luoghi visitati.

Per quanto riguarda la definizione degli interventi e, in particolare di quelli di carattere normativo, nel corso del 2023, come nella fase precedente, si è fatto prevalente ricorso alla decretazione d'urgenza. Molti degli interventi realizzati sono stati infatti diretti a garantire lo snellimento e la velocizzazione di procedure rilevanti per la stessa messa a terra dei progetti previsti dal PNRR nei diversi settori di intervento. Tra i provvedimenti adottati nel corso dell'anno assume, in questo senso, particolare rilievo il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13<sup>74</sup> (c.d. "decreto PNRR ter"). Il provvedimento, che contiene un intero titolo

73 <https://partecipa.gov.it/processes/semplificazioni>. Il report sugli esiti della consultazione è stato pubblicato il 5 agosto 2022.

74 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune".

dedicato all'accelerazione e allo snellimento delle procedure, ha comportato la semplificazione di 66 procedure, riferite in prevalenza ai settori dell'energia e delle fonti rinnovabili (con la previsione, tra le altre, di una velocizzazione e di uno snellimento delle procedure per l'installazione di sistemi fotovoltaici), di infrastrutture digitali (semplificazione delle procedure per l'installazione di apparati tecnologici 4G e per la realizzazione di infrastrutture tecnologiche), di appalti e contratti (velocizzazione dei tempi nei settori previsti dal PNRR), edilizia scolastica, trasporti e beni culturali.

Come per i passati interventi, il provvedimento ha introdotto sia disposizioni temporanee e derogatorie, volte a definire "procedure speciali" per i progetti inclusi nel PNRR o, comunque, avviati entro un certo orizzonte temporale (22 procedure semplificate, pari a un terzo del totale), sia disposizioni volte a incidere sul regime "ordinario" delle procedure amministrative (44 procedure semplificate, ossia due terzi del totale).

Nel corso dell'anno, il Tavolo tecnico per la semplificazione<sup>75</sup> ha inoltre proseguito l'opera di semplificazione e standardizzazione delle procedure sul territorio nazionale, elaborando quattro nuovi moduli<sup>76</sup>, e aggiornandone ulteriori cinque, per importanti procedure in materia di turismo e commercio.

Per quanto riguarda gli interventi di digitalizzazione, nel 2023 sono state poste le premesse per la completa digitalizzazione delle procedure nel campo delle attività produttive e dell'edilizia.

Nel corso dell'anno è stata, infatti, conclusa l'analisi delle piattaforme esistenti, quale attività preliminare e necessaria al pieno dispiegamento delle attività previste dal progetto PNRR di digitalizzazione degli Sportelli unici delle attività produttive - SUAP e degli Sportelli unici dell'edilizia - SUE (Sub-investimento MIC1 2.2.3)<sup>77</sup>.

Il 25 novembre 2023 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto interministeriale 26 settembre 2023, recante "Modifiche dell'allegato tecnico del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, in materia di specifiche tecniche e di riordino della disciplina sullo sportello unico delle attività produttive (SUAP)". Il decreto definisce le specifiche tecniche per la comunicazione e il trasferimento dei dati tra il SUAP e tutti i soggetti coinvolti nei relativi procedimenti.

L'approvazione del decreto ha di fatto avviato la fase operativa del progetto, abilitando l'adeguamento alle nuove specifiche dei SUAP dell'intero territorio nazionale.

## 2.5. Rafforzamento della capacità amministrativa

Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni centrali e locali è al centro della strategia del PNRR. Non si tratta di una novità, posto che, ad esempio, anche nel ciclo di programmazione dei fondi SIE precedente al Piano, la capacità amministrativa diffusamente debole di molte amministrazioni costituiva uno dei principali oggetti di intervento dell'azione di riforma e di investimento.

Con il PNRR, il tema, se possibile, acquisisce una rilevanza ulteriore, sia in quanto "misura" delle altre politiche di settore (ad esempio, in termini di effetti del reclutamento e della formazione sul rafforzamento strutturale delle amministrazioni), sia per l'entità degli investimenti.

Nel corso del 2023, il Dipartimento ha avviato le attività progettuali per dare attuazione all'investimento 2.3 "Competenze e capacità amministrativa" - Sub-investimento 2.3.2 "Sviluppo delle capacità nella

<sup>75</sup> Il Tavolo tecnico per la semplificazione svolge funzioni di supporto all'indirizzo e alla verifica dell'attuazione dell'Agenda per la semplificazione. Esso è costituito dai rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI.

<sup>76</sup> I moduli sono stati approvati con intesa in Conferenza Unificata sancita il 4 aprile 2024 (Repertorio atto n. 38/CU). Sono stati in particolare elaborati il Modulo SCIA Agenzie di viaggio, il Modulo SCIA Strutture ricettive extra alberghiere, il Modulo Variazioni in comunicazione per agenzie di viaggio e il Modulo Variazioni in comunicazione per strutture ricettive. Sono stati aggiornati i seguenti moduli: Modulo SCIA Strutture ricettive all'aria aperta, Modulo SCIA Strutture ricettive alberghiere, Modulo Scheda anagrafica, Modulo di Comunicazione variazioni e Modulo di Notifica sanitaria.

<sup>77</sup> In particolare, a marzo 2023 è stata ultimata l'analisi relativa ai Comuni, anche attraverso la somministrazione di un questionario online, nonché quella relativa alle piattaforme tecnologiche per la gestione degli sportelli di livello nazionale (piattaforma "Impresa in un giorno") o territoriale (otto piattaforme regionali). Sono state in seguito realizzate anche le attività di assessment tecnologico delle principali soluzioni attualmente esistenti sul mercato e della situazione relativa ai c.s. "enti terzi", ovvero alle amministrazioni diverse dai comuni che devono intervenire nei procedimenti gestiti dagli sportelli comunali.

pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro". Con una dotazione finanziaria di 350.900.000 euro, l'intervento mira principalmente a sviluppare le capacità di pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro, per accompagnare la trasformazione dei processi, organizzativa e digitale dei comuni italiani. L'intervento si articola in due principali progettualità: innovazione organizzativa e strategie di gestione delle risorse umane (30,9 milioni di euro); sviluppo di modelli organizzativi per la gestione delle complessità e delle crisi di sistema (320 milioni di euro).

La prima progettualità è volta a sviluppare, in una selezione di Amministrazioni territoriali – comuni con popolazione tra 25.000 e 250.000 - un modello di rafforzamento della capacità amministrativa con particolare riferimento alla gestione delle risorse umane; 135 sono i comuni selezionati a seguito di una manifestazione di interesse, coinvolti nella fase di analisi e mappatura dei processi e dei modelli organizzativi e nella promozione e adozione di un "*mindset*" e strumenti orientati all'innovazione. A seguito di questa prima fase di sperimentazione e implementazione, il Progetto prevede la messa a disposizione degli strumenti a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi i comuni sotto i 25.000 abitanti.

La seconda progettualità è destinata ai comuni con popolazione tra 25.000 e 250.000, con il coinvolgimento, però, anche di altre amministrazioni centrali, in qualità di catalizzatori, e territoriali, in qualità di detentori di *best-practices*. L'intervento si pone l'obiettivo di implementare azioni per colmare i divari di capacità amministrativa, in termini di efficienza dell'azione amministrativa, crescita delle competenze trasversali e orientamento al risultato, sostenendo le amministrazioni territoriali attraverso lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi per il governo delle complessità e agendo sui sistemi decisionali con la finalità di renderli più efficaci, integrati e reattivi. In particolare, il conseguimento degli obiettivi previsti nell'iniziativa progettuale consentirà di dotare le amministrazioni pubbliche di strumenti metodologici e modelli di riferimento per la gestione delle complessità per fronteggiare, ad esempio, aree di crisi sociale e finanziaria, di crisi ambientale, di trasformazione urbana, di grande attrazione turistica, etc.

Giova, tuttavia, ricordare che gli investimenti operati dal Dipartimento della funzione pubblica per rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni prevedono, oltre a quanto finanziato dal PNRR, una molteplicità di interventi e di azioni. Uno dei target privilegiato è senz'altro rappresentato dai "piccoli comuni" (comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti): sono queste amministrazioni, in particolare le più piccole e periferiche e quelle del Sud del Paese, quelle più carenti di risorse umane e, quindi, di capacità di assolvere alle loro missioni istituzionali.

In tale ottica, vanno segnalate due specifiche misure, attraverso le quali è stata prevista l'erogazione dei contributi per la copertura degli oneri relativi al trattamento economico degli incarichi conferiti ai segretari comunali, nonché per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei piccoli comuni.

L'articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge n. 152/2021, al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per le assunzioni con contratto a tempo determinato di personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità ha previsto l'istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026 e la ripartizione di tali risorse tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR.

In attuazione di tale provvedimento sono stati adottati alcuni dPCM e, da ultimo, dPCM 1° maggio 2023 con cui sono state individuate, rispettivamente, n. 760 amministrazioni destinatarie del contributo per complessive n. 1026 unità di personale e ulteriori n. 6 amministrazioni per complessive n. 8 unità di personale.

L'altra misura è stata definita di concerto con il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, seppur di carattere temporaneo in quanto legata al PNRR e consente ai comunali di rafforzare la propria capacità amministrativa in termini significativi, tenuto conto del ruolo strategico che il Segretario comunale svolge negli enti territoriali.

Con il DPCM 1° maggio 2023 sono state stabilite le modalità di accesso al contributo. Le istanze presentate sulla base dell'Avviso pubblico del Dipartimento, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 828, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, sono state n. 1.531, così suddivise: n. 983 comuni con sede di segreteria non in convenzione; n. 548 comuni capofila di sedi di segreteria in convenzione. Delle n. 1.531 istanze, ne sono risultate ammissibili n. 1.523. Nel complesso, i comuni associati nelle sedi di segreteria

in convenzione che hanno manifestato interesse sono stati n. 1.642 che, sommati ai 983 comuni singoli, determinano la quota complessiva di coinvolgimento degli enti nella misura approntata, pari a n. 2.625 comuni, corrispondente al 47,4% dei comuni italiani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Tenuto conto delle istanze pervenute e dell'ordine di graduatoria delle stesse, scaturito dalla sussistenza di vari e predeterminati criteri di priorità, è stato possibile, per il 2023, concedere il contributo a n. 1094 enti, benché in proporzione all'ultimo quadrimestre dell'annualità di riferimento (importo di euro 13.333,00 pro capite) e, pur sempre, nei limiti delle risorse disponibili, mentre, per il 2024, il contributo annuale, pari ad euro 40.000,00, è stato concesso ai primi n. 524 enti in posizione utile in graduatoria.

Inoltre, l'articolo 57, comma 3, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, prevede che le regioni, gli enti locali, ivi comprese le unioni dei comuni ricompresi nei crateri dei sismi del 2002, del 2009, del 2012 e del 2016, nonché gli Enti parco nazionali autorizzati alle assunzioni di personale a tempo determinato ai sensi dell'articolo 3, comma I, ultimo periodo, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il personale non dirigenziale non di ruolo, reclutato a tempo determinato con procedure concorsuali o selettive ed in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione o presso i suddetti enti alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Al fine di dare attuazione alla citata misura, con il DPCM 9 ottobre 2021 è stato effettuato il riparto del suddetto fondo per le assunzioni a tempo indeterminato presso le regioni, gli enti locali e le unioni dei comuni ricompresi nei crateri dei sismi, nonché presso gli Enti parco nazionali.

In considerazione del valore del contributo determinato, il costo complessivo su base annua, pari ad euro 6.331.667 per l'anno 2021 e ad euro 18.995.000 a partire dall'anno 2022, trova copertura nel fondo di cui al comma 3-bis dell'articolo 57 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Successivamente, in data 31 marzo 2023, il DFP ha riaperto i termini per la presentazione di ulteriori istanze per l'accesso alle risorse del predetto fondo. Di conseguenza, con il DPCM 28 marzo 2024, è stato effettuato un ulteriore riparto di risorse in favore di n. 109 enti per la stabilizzazione di complessive n. 376 unità di personale appartenenti alle seguenti aree: 230 area dei funzionari e dell'elevata qualificazione (ex area D-D1); 133 area degli istruttori (ex area C-C1); 12 area degli operatori esperti (ex area B1); 1 area degli operatori (ex area B).

In considerazione del valore del contributo come sopra determinato, il costo complessivo su base annua è pari ad euro 10.497.133,33 per l'anno 2024 e ad euro 15.745.700,00 a partire dall'anno 2025, e trova copertura nel fondo di cui al comma 3-bis dell'articolo 57 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

Infine, nel corso del 2023, il Dipartimento della funzione pubblica ha portato avanti le iniziative avviate negli anni precedenti, finanziate a valere sul PON "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020 (e, quindi dal Programma Operativo Complementare), specificamente finalizzate al rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli comuni (investimento di 42,0 milioni di euro).

Particolarmente rilevante, per la sua valenza strategica e simbolica, il progetto "Azioni di rafforzamento della capacità amministrativa del Comune di Caivano per il miglioramento del benessere sociale" che, anche nell'ambito degli interventi normativi recentemente adottati - in particolare, il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale", si propone di intervenire, in modo significativo e determinante, contemporaneamente, sul contesto interno ed esterno al comune di Caivano.

---

## 2.6. Performance

In attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, nel 2023 l'Ufficio ha, inoltre, proseguito le attività finalizzate all'individuazione di Key performance indicator (KPI) con la predisposizione e la stipula di Convenzioni con il soggetto attuatore Formez PA, finalizzate alla creazione di batterie di indicatori per cluster di amministrazioni che contribuiscano a migliorare la capacità di programmazione delle amministrazioni pubbliche nei PIAO.

Nel corso del 2023 Il DFP ha poi continuato a fornire assistenza alle amministrazioni, attraverso il portale dedicato "Portale PIAO, che da luglio 2022 è stato messo a disposizione delle Amministrazioni obbligate all'adozione del PIAO, e che consente di trasmettere per la pubblicazione al Dipartimento i documenti di programmazione adottati, fornendo al tempo stesso uno strumento di trasparenza e accountability nei confronti dei cittadini con la gestione. Nel 2023 sono stati caricati sul portale dalle amministrazioni circa 8500 documenti.

Un altro aspetto di interesse strategico riguarda gli Organismi indipendenti di valutazione che possono essere considerati "facilitatori" del rafforzamento della capacità amministrativa. Dall'istituzione dell'Elenco nazionale dei componenti degli OIV e fino al 31 dicembre 2023 gli iscritti nell'Elenco sono stati, complessivamente, 8.446. Alla data del 31 dicembre 2023, al netto delle cancellazioni intervenute, risultavano iscritti 5.160 soggetti e tra questi 2.095 (oltre il 40%) risultavano aver acquisito già il primo rinnovo dell'iscrizione (su questo e su altri aspetti relativi alla performance si veda anche il paragrafo 3).

Il Dipartimento, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ha il compito di organizzare l'erogazione di attività formative destinate agli iscritti nell'Elenco nazionale degli OIV e utili al rinnovo dell'iscrizione, sia in modo diretto che attraverso gli enti formatori accreditati dalla SNA.

Nel 2023 circa il 53% degli 35 enti accreditati dalla SNA ha erogato corsi di formazione per gli iscritti nell'Elenco OIV. Gli interventi formativi programmati sono stati, in totale, 88. I corsi hanno riguardato da uno fino a tutti e cinque gli ambiti del D.M. 6/8/2020 e ss.mm.ii.: misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, pianificazione, controllo di gestione, programmazione finanziaria e di bilancio e risk management.

Per quanto riguarda i crediti formativi assegnati ai partecipanti, circa 30.000 nell'arco del 2023, dalle comunicazioni rese dagli Enti di formazione risulta che ben il 37% del totale dei crediti ha riguardato l'ambito della "Misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale" mentre il restante 63% dei crediti totali risulta distribuito quasi uniformemente negli altri 4 ambiti. In particolare, il 17% ha riguardato temi riferiti alla "Pianificazione", il 16% quelli del "Controllo di gestione", il 15% quelli della "Programmazione finanziaria e di bilancio" e solo il 14% quelli riferiti al "Risk management".

---

## 2.7. Contrattazione collettiva

L'obiettivo di favorire l'efficace attuazione della riforma del pubblico impiego, il rafforzamento della capacità amministrativa e la modernizzazione della pubblica amministrazione è stato perseguito dal Dipartimento della funzione pubblica anche attraverso i rinnovi contrattuali, dando impulso alla tornata contrattuale 2022-24 e portando a completamento i CCNL relativi al triennio ancora in corso 2019-21, sia per il personale delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, che per il personale in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il Dipartimento ha indirizzato l'evoluzione della contrattazione collettiva nazionale verso un modello di lavoro pubblico orientato alla valorizzazione delle competenze e del capitale umano, all'incentivazione della *performance*, alla formazione ed all'attivazione di percorsi di carriera, retributiva e professionale virtuosa, consolidando normativamente le esperienze di *smart working* anche al fine di restituire attrattività al lavoro pubblico.

Sono stati disegnati percorsi chiari e trasparenti di sviluppo delle professionalità e delle carriere, anche prevedendo un'area per le alte professionalità, eccellenze amministrative cui sono conferite funzioni e compiti cruciali per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

L'orientamento al risultato ha imposto la necessità di finalizzare apposite risorse accessorie al conseguimento delle migliori *performance*, prevedendo appositi vincoli di destinazione di parte delle risorse allocate nei fondi di amministrazione.

Un ruolo particolare ha assunto la valorizzazione della formazione, imposta dall'innovazione digitale, dalla necessità di implementazione della capacità amministrativa, dalla necessaria reingegnerizzazione dei processi, dalla stessa finalizzazione dell'attività amministrativa ai risultati.

In tale direzione, da fine anno 2022 a inizio 2024, sono stati definiti relativamente al triennio 2019-2021: il rinnovo contrattuale per il personale del comparto dell'Istruzione e della Ricerca (16 dicembre 2022); il CCNL del Comparto della Sanità (il 3 novembre 2022); del comparto delle Funzioni Locali (16 novembre 2022); delle Aree dirigenziali delle Funzioni centrali (16 novembre 2023); dell'Area dei Medici e della dirigenza della sanità (23 gennaio 2024), mentre sono in corso di approvazione in via definitiva i contratti della Dirigenza, dello stesso triennio 2019-21, dell'Area delle funzioni locali e dell'Area dell'Istruzione e della ricerca.

Sono stati inoltre definiti i CCNL della Ricerca sanitaria (21 febbraio 2022) nonché l'Accordo contenente la revisione della disciplina del sistema indennitario del personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco che espleta funzioni specialistiche, in un'ottica di valorizzazione dell'impegno operativo, della qualificazione e dell'esperienza specifica del personale appartenente ai ruoli delle specialità aeronaviganti e delle specialità nautiche e dei sommozzatori, strumentale all'accrescimento del livello complessivo di benessere sociale dei cittadini creato dall'amministrazione pubblica attraverso il servizio pubblico offerto (recepito con il dpr 1° dicembre 2023, n. 228).

Il 12 gennaio 2024 è stato trasmesso all'ARAN l'atto di indirizzo quadro che fa da cornice alla tornata contrattuale 2022-24, per la quale sono in corso di trattazione presso la stessa Agenzia i principali contratti collettivi di comparto.

Il 24 aprile 2024, infine, si è aperto presso il Dipartimento della funzione pubblica il tavolo per il rinnovo del comparto della sicurezza e della difesa 2022-24 (Forze di Polizia e Forze armate) ed il 15 luglio quello dei Vigili del fuoco (dirigenti e non dirigenti), per i quali sono in corso le trattative.

### 3. Tra attuazione del Piao e spinta verso la valutazione del merito<sup>60</sup>

#### 3.1. Il Rapporto della Corte dei Conti del 13 maggio 2024

Con Deliberazione n.62 del 13 maggio 2024, la Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato presenta il rapporto che sintetizza ed esamina le *"Segnalazioni inviate alla Corte dei Conti dagli OIV e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente (2020-2022)"*.

Ripreso a più voci dalla stampa, il report evidenzia in modo netto che la valutazione dei dipendenti pubblici non risulta idonea e meritocratica.

L'analisi effettuata sulle premialità (valutazione e correlata retribuzione di risultato) riconosciute ai dipendenti delle PA centrali nel triennio 2020-2022 sottolinea la *"diffusa indicazione di obiettivi particolarmente bassi e autoreferenziali, oltre alla scelta di indicatori di performance poco sfidanti"*.

La magistratura contabile specifica che *"i risultati emersi evidenziano l'appiattimento verso l'alto delle valutazioni del personale, la conseguente attribuzione di premialità senza adeguati presupposti meritocratici e l'insufficiente efficacia del sistema di misurazione e valutazione, inidoneo a determinare in maniera uniforme e pienamente adeguata la qualità delle prestazioni dei dipendenti pubblici"*.

La Corte prosegue affermando che *"se la logica istitutiva degli Organismi indipendenti di valutazione è legata all'unificazione dei compiti prima svolti dai servizi e dagli uffici di controllo interno delle PA e all'uniformazione delle modalità di verifica delle prestazioni, l'assenza nell'attuale sistema di parametri realmente omogenei è un rischio di allontanamento dagli scopi ispiratori della norma"*.

Nel paragrafo conclusivo *"al Dipartimento della funzione pubblica si raccomanda il prudente esercizio dell'attività di indirizzo e verifica dell'operato degli OIV, nonché - a monte - l'attenta verifica sul rispetto, da parte degli iscritti nell'elenco nazionale dei componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione della performance dei criteri selettivi di competenza, esperienza e integrità"*.

Per comprendere appieno questi rilievi, può essere utile ripercorrere l'exkursus storico a partire da tale norma istitutiva sino ad oggi.

#### 3.2. Evoluzione normativa e prassi operative: il quindicennio 2009-2024

Risale al 2009 la più recente e dirompente riforma della Pubblica Amministrazione, cui sottendono tre parole chiave: trasparenza, valutazione, merito.

Il Decreto Legislativo 150/2009 ("Decreto Brunetta") struttura i percorsi di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti degli enti pubblici, delineando un programma operativo annuale che prevede in principio la pianificazione di obiettivi organizzativi - assegnati a tutta la squadra - ed individuali, in parte quantitativi e progettuati, in parte legati alle competenze e ai comportamenti.

Seguono il monitoraggio continuo delle attività e dei processi, e la valutazione periodica e finale delle performance dei dirigenti e dei loro collaboratori.

La valutazione, dunque, non è intesa come un "momento" ma un "processo", che in modo ciclico promuove l'assunzione di responsabilità, il perseguimento di obiettivi strategici e progettuati, il miglioramento continuo, in un orizzonte triennale, declinato e aggiornato annualmente.

<sup>60</sup> A cura di Lisa Zanardo, Presidente Organismo Indipendente per la Valutazione della Performance e Alta Consulenza (OIV) del CNEL

### 3.2.1 Il ruolo degli OIV, Organismi Indipendenti di Valutazione

Il Decreto del 2009 istituisce inoltre gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), monocratici o commissioni di tre membri che, per la durata di un triennio - rinnovabile una sola volta - esercitano una funzione di verifica, supporto metodologico, garanzia del "ciclo della performance" presso gli enti pubblici che li nominano.

Gli OIV validano le risultanze degli obiettivi, rilevano ed attestano gli obblighi di pubblicazione, valutano la performance delle figure apicali e dell'Amministrazione nel suo complesso, in un dialogo che coniuga le linee guida di Funzione Pubblica in materia di valutazione, le direttive ANAC in tema di anticorruzione e trasparenza, e gli aspetti economico-finanziari definiti dal MEF funzionalmente ai target da raggiungere.

La riforma del 2008 viene ripresa ed integrata negli anni successivi, sul piano normativo e delle prassi: il Decreto legislativo 74/2017 specifica la prevalenza della valutazione organizzativa e chiarisce il ruolo dell'utente, interno o esterno, terzo pilastro della valutazione nella PA insieme ai vertici politico-amministrativi e agli OIV.

Le linee guida del 2019 predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica evidenziano quindi le migliori pratiche, suggerendone l'applicazione in tutti gli enti pubbliche: in tema di performance individuali si raccomanda il continuo dialogo fra valutati e valutatori; in materia di valutazione partecipativa si suggerisce la mappatura dei servizi e degli stakeholders, la messa a punto di interlocuzioni strutturate con gli utenti, che consentano di colmare le lacune, eliminare gli sprechi e migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa.

In parallelo, si professionalizza nel tempo la figura degli OIV: nel 2016 viene istituito, in seno al Dipartimento per la Funzione Pubblica, l'Elenco Nazionale OIV, suddiviso in tre fasce, in cui possono essere inseriti gli iscritti, a seconda dell'esperienza maturata. I componenti degli OIV possono essere selezionati fra i profili presenti nell'Elenco, garantendo caratteristiche di integrità e indipendenza nonché titoli e qualifiche professionali specifiche, e sono soggetti ad obblighi di aggiornamento formativo annuale.

### 3.2.2. L'introduzione del PIAO, Piano Integrato di Attività e Organizzazione

Due sono i più recenti atti di riferimento, che impattano sull'attività degli Organismi e più in generale sui processi di pianificazione e monitoraggio delle performance pubbliche: il primo è il Decreto Legge 80/2021 (Governo Draghi - Ministro Brunetta), che definisce l'adozione del PIAO (Piano Integrato di Attività ed Organizzazione), indirizzando la PA verso la sinergia e la semplificazione di una varietà di documenti programmatici, da integrare - entro il 31 gennaio di ciascun anno - in un unico Piano, che finalmente rimette al centro la Risorsa Umana ed il suo "ciclo di vita" all'interno dell'organizzazione in cui opera.

Dalla fase di definizione dei fabbisogni alla formazione continua, dalla valutazione della performance all'implementazione di misure di prevenzione del rischio corruttivo, fino alla determinazione di modelli innovativi di lavoro, non necessariamente legati alla presenza del dipendente all'interno degli uffici e volti allo sviluppo di strumenti di comunicazione digitali: questo è l'ampio perimetro del PIAO, la cui prima applicazione compiuta sarà varata dalle Amministrazioni pubbliche nel 2023.

È strategica, in particolare, l'integrazione di una sezione dedicata alla gestione del personale, che focalizza la risorsa umana rispetto ai processi e ai progetti delle Amministrazioni pubbliche: si sottende, anche se ancora non si esplicita, e sicuramente si auspica proprio l'impegno a promuovere la meritocrazia, definendo formule di reclutamento che valorizzino anche le competenze relazionali, i soft skills, le esperienze pregresse (sviluppate anche nell'ambito del privato), e strutturando percorsi di incentivazione ispirati - con gli opportuni distinguo - a quelli aziendali, eventualmente utilizzando le economie che le Amministrazioni "virtuose" realizzino, per attrarre e premiare le risorse a più alto potenziale.



### 3.2.3. Decreto PNRR2

A questo primo atto segue infatti il Decreto Pnrr2, che a giugno 2022 conferma l'urgenza di direttrici di riforma della PA, per ringiovanire la squadra ed arricchirla di competenze ed esperienze diversificate: ai profili giuridici si affiancano gli esperti informatici, agli economisti si abbinano i tecnici della sostenibilità, con un cenno trasversale alla riforma degli OIV, le cui competenze programmatiche e di benchmark fra modelli organizzativi debbono evolvere e permeare le diverse anime delle Amministrazioni, per cogliere le nuove sfide legate alla pianificazione integrata e agli obiettivi PNRR.

Si fa cenno, nei più recenti documenti programmatici delle Amministrazioni, anche all'introduzione di programmi di AI - Intelligenza Artificiale: tali sistemi consentono di aggregare in modo strutturato dati complessi, afferenti anche al settore del pubblico impiego. Le sperimentazioni diventano implementazioni: dall'archivio digitale dei contratti al fascicolo digitale del dipendente, dalla raccolta di feedback strutturato dei cittadini e degli utenti, all'impatto delle politiche pubbliche. Gli strumenti operativi si moltiplicano e in molti casi semplificano l'analisi e le scelte del decisore.

---

## 3.3. Proposte di sviluppo organizzativo

L'evoluzione e l'attuale contesto consentono di formulare qualche proposta di sviluppo e miglioramento, nell'ambito della misurazione e valutazione della performance delle PA nel loro complesso, dei manager e - a cascata - dei dipendenti pubblici, anche in risposta alle osservazioni sollevate dalla Corte dei Conti, a seguito delle segnalazioni degli OIV.

1. Non è raro, 15 anni dopo l'introduzione della norma, leggere nei documenti di pianificazione delle Amministrazioni, centrali e periferiche, obiettivi che sono di fatto attività correnti, ed indicatori che danno conto del "numero di atti", "numero di procedimenti" gestiti o "numero di riunioni" cui si è partecipato.

*Gli OIV, secondo i dettami normativi, non hanno alcun ruolo in questa prima e strategica fase del ciclo della performance. Gli obiettivi sono definiti ed approvati dal vertice amministrativo, senza alcun tipo di riscontro o di parere da parte degli Organismi Indipendenti.*

Gli OIV sono incaricati del monitoraggio infrannuale e validano la Relazione sulla performance stilata l'anno successivo dall'Amministrazione, a compendiare i risultati raggiunti. Hanno dunque "le armi spuntate" perché si trovano semplicemente a segnalare nell'ambito del monitoraggio se alcuni obiettivi sono in ritardo o presentano delle criticità, e poi intervengono solo come validatori finali di un processo già approvato e concluso dall'Amministrazione.

Si ritiene dunque fondamentale che l'OIV, in quanto soggetto indipendente, possa concorrere - con un parere vincolante - alla fase di definizione e assegnazione obiettivi al management pubblico e alle strutture. Nel parere dovrebbe esprimere "semaforo rosso" per gli obiettivi che la Corte definisce "banali e inidonei", offrendo gli opportuni suggerimenti strategici e operativi all'Amministrazione, chiamata a definire obiettivi sfidanti, raggiungibili, associati ad una responsabilità specifica e misurabili nel tempo in modo oggettivo.

2. Si ricorda che all'OIV spetta la proposta di valutazione della performance organizzativa nel suo complesso e la proposta di valutazione dei dirigenti apicali, approvata o modificata dall'organo di vertice politico-amministrativo. Ai dirigenti spetta invece la valutazione dei propri collaboratori, e - come afferma la Corte dei Conti - in fase valutativa prevale la logica della "pace sociale". Dovrebbe essere previsto un meccanismo formale che strutturi una adeguata differenziazione delle valutazioni, ad oggi non previsto in modo esplicito dalla normativa di settore. Tale strumento, introdotto da alcune pubbliche amministrazioni come elemento di valutazione degli stessi dirigenti valutatori è fondamentale per determinare meccanismi premiali meritocratici e lo sviluppo delle risorse umane nell'organizzazione.

3. La riforma introdotta dal PIAO nel 2021 puntava alla semplificazione degli adempimenti programmatori, alla trasparenza ed unificazione degli atti in un documento unico, privo di sovrapposizioni e duplicazioni.

I diversi uffici dell'Amministrazione sono dunque forzati a riunirsi e pianificare in modo integrato le diverse Sezioni del PIAO, definendo obiettivi trasversali e specifici.

Dopo la prima fase di pianificazione, anche il monitoraggio e la rendicontazione delle diverse Sezioni dovrebbe avvenire in modo integrato.

Secondo la normativa del 2009 si monitora e si relaziona sulla Sezione Performance (come da D. Lgs. 150/2009), si monitora e si relaziona sulla Sezione Anticorruzione secondo i dettami ANAC e così via per le diverse Sezioni del PIAO.

È dunque in corso una riflessione da parte del Dipartimento di Funzione Pubblica, che - nelle più recenti linee guida (Direttiva "Nuove indicazioni su misurazione e valutazione della performance individuale", 28 novembre 2024) - sta operando nella direzione dell'integrazione, del coinvolgimento di valutatori e valutati e del monitoraggio continuo o "lean management".

4. Nonostante le linee guida del 2019 (e i cenni fatti nel D. Lgs. 74/2017) pochi sono gli esempi di autentica valutazione partecipativa.

Non si intende intervistare in modo astratto il cittadino, che poco può conoscere - ad esempio - le logiche delle Amministrazioni dello Stato, ma di avviare delle interlocuzioni strutturate con gli interlocutori, interni ed esterni di riferimento.

Rispondere ai bisogni del cittadino-utente, raccogliere le sue esigenze ed i suoi feedback, implementare migliorie e modifiche ai Servizi a lui indirizzati, dovrebbe essere la mission specifica di ogni Pubblica Amministrazione (sia che si tratti di un ente centrale di natura programmatoria, sia che si tratti di un ente territoriale e locale che dialoga in modo strutturato con lo stakeholder) e il punto di partenza per la definizione dei processi e progetti qualificanti per la collettività.

Un'Amministrazione autoreferenziale che non risponde ad esigenze e bisogni del cittadino, che non utilizza la digitalizzazione per ridurre i gap informativi e semplificare le procedure e le richieste, per ridurre le tempistiche di intervento risulta - oltre che inefficiente - inefficace ed anacronistica.

La nuova sfida, cui debbono contribuire in termini di stimoli, idee, monitoraggio e verifica, anche i valutatori della PA, inizia proprio da qui.

---

### 3.4. Conclusioni

In sintesi, alla luce dell'evoluzione normativa, dei sistemi e delle prassi operative, è opportuno proseguire una riflessione condivisa (Dipartimento Funzione Pubblica-Amministrazioni-OIV) che punti a rafforzare il ruolo dei valutatori indipendenti, lavorando in fase di selezione per identificare un gruppo valido e attivo di professionisti della materia, che possano intervenire sin dalla prima fase di definizione obiettivi, supportando l'Amministrazione in un percorso metodologico davvero integrato ed in linea con le esigenze della PA, del territorio, del cittadino-utente.

In una parola, meritocratico.

## 4. La nuova stagione 2022-2024 dei rinnovi contrattuali del settore pubblico di competenza dell'Aran<sup>61</sup>

### 4.1. Premessa

Il presente contributo traccia un quadro della stagione negoziale relativa ai comparti di contrattazione pubblici di competenza dell'Aran per il triennio 2022-2024, da poco avviata. Al momento in cui scriviamo (luglio 2024), sono in corso i negoziati relativi a tre dei quattro comparti di contrattazione: Sanità, Funzioni locali, Funzioni centrali<sup>62</sup>.

Si tratta, come è noto, di un settore che interessa la quota largamente prevalente di pubblici dipendenti (circa 2.600.000 sui più di 3.300.000 dipendenti pubblici)<sup>63</sup>. Vi sono, infatti, ricompresi:

- i dipendenti delle amministrazioni centrali, in totale circa 193.000 unità (*Comparto Funzioni centrali*, comprendente Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici nazionali, con esclusione delle carriere che hanno conservato il regime pubblicistico<sup>64</sup>);
- i dipendenti delle amministrazioni territoriali e locali, in totale circa 403.600 unità (*Comparto Funzioni locali*, comprendente Regioni, comuni e unioni di comuni, città metropolitane, province, camere di commercio), con esclusione del personale che applica contratti collettivi negoziati a livello regionale dalle regioni a statuto speciale;
- i dipendenti delle aziende ed enti del servizio sanitario nazionale (*Comparto Sanità*), in totale circa 581.000 unità;
- i dipendenti che operano nell'ambito del sistema scolastico, i dipendenti delle accademie e dei conservatori, degli enti di ricerca e delle università, con esclusione - per quanto riguarda questi ultimi - dei professori e ricercatori universitari<sup>65</sup> (*Comparto Istruzione e ricerca*), in totale circa 1.286.000 unità;
- i circa 164.000 dirigenti delle amministrazioni ricomprese nei quattro comparti di contrattazione elencati sopra - compresi i 137.400 medici del servizio sanitario nazionale - raggruppati in quattro *aree dirigenziali*, una per comparto, per ciascuna delle quali Aran è chiamata a negoziare i rispettivi contratti di area dirigenziale.

### 4.2. Il contesto in cui si è aperta la nuova stagione negoziale

La nuova stagione negoziale è partita dopo poco più di un anno dalla conclusione dei precedenti rinnovi di competenza del triennio 2019-2021<sup>66</sup>. Permane, tuttavia, il ritardo nell'avvio dei negoziati rispetto alla scadenza dei contratti da rinnovare. Si tratta, infatti, di ritardi che hanno interessato anche le stagioni negoziali precedenti, dovuti essenzialmente all'attesa della legge di bilancio - ormai, fisiologicamente quella del terzo anno e persino del quarto, come avvenuto nel triennio 2019-2021 - recante un livello di risorse complessive per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, valutato come "soddisfacente" per avviare le trattative.

È importante, comunque, che i negoziati abbiano preso il via, consolidando quel percorso di una qualche regolarità, nonostante i ritardi, che ha caratterizzato la fase successiva al blocco dei contratti del periodo 2010-2015.

Vi sono, tuttavia, alcuni elementi di criticità, per lo più riconducibili al quadro macroeconomico, dai quali è opportuno partire per inquadrare il contesto nel quale i negoziati hanno preso il via.

<sup>61</sup> A cura di Pierluigi Mastrogiuseppe, Direttore Direzione Studi, risorse e servizi dell'Aran e di Cesare Vignocchi, Esperto Aran e Partner Ref Ricerche. Gli autori desiderano ringraziare la dott.ssa Alessandra D'Amore, Funzionaria Aran, per il supporto nella elaborazione dei dati presentati nel presente lavoro.

<sup>62</sup> A breve, partirà anche il rinnovo che interessa il Comparto Istruzione e ricerca. È importante far rilevare che, a differenza di quanto avvenuto nel passato, i negoziati per Funzioni locali e Sanità sono partiti prima di quello che interessa le Funzioni centrali.

<sup>63</sup> Le unità di personale di ciascun comparto e delle aree dirigenziali sono tratte dalle rilevazioni del Conto Annuale Rgs, anno 2021.

<sup>64</sup> Le carriere che hanno conservato il regime pubblicistico sono: Forze Armate e Forze di Polizia (circa 467.000 dipendenti); diplomatici e prefetti (circa 2.200 dipendenti); magistrati (circa 11.000).

<sup>65</sup> I circa 44.000 professori e ricercatori universitari hanno mantenuto il precedente regime pubblicistico.

<sup>66</sup> L'apertura del negoziato relativo alla Sanità (il primo dei negoziati ad essere avviato) è avvenuta il 20 marzo scorso, dopo 14 mesi dalla chiusura del precedente CCNL 2019-2021.

Una prima criticità è dovuta al repentino rialzo dell'inflazione verificatasi nel primo anno del triennio<sup>67</sup>, a causa delle difficoltà geopolitiche che hanno interessato molte catene di fornitura e dal marcato aumento dei prezzi dell'energia<sup>68</sup>. Queste spinte inflazionistiche sono andate attenuandosi nella seconda parte del triennio, con tendenziale ritorno del livello dei prezzi verso un sentiero di crescita coerente con l'obiettivo del 2%<sup>69</sup>.

Permangono inoltre le criticità sulle condizioni della finanza pubblica. Il periodo post-pandemico ha fatto registrare, su questo fronte, un peggioramento del quadro complessivo, pur con una tendenza ad un riassetto recente più ampio di quanto previsto dai documenti programmatici, in termini di deficit e di debito della Pubblica Amministrazione in rapporto al Pil nominale. D'altro canto, dopo un transitorio periodo di allentamento dei vincoli nella fase post pandemica, assume inoltre particolare rilievo il ritorno ad una fase di osservanza di limiti e regole imposti dall'appartenenza all'Unione europea, seppure in un quadro modificatosi dopo l'entrata in vigore delle nuove regole della *governance* economica europea.

Sempre guardando ai fattori del contesto in cui i negoziati hanno preso il via, è necessario ricordare un ulteriore aspetto.

Anticipando quando verrà più dettagliatamente illustrato nei successivi paragrafi, un elemento peculiare e, per molti versi, inedito di questa stagione negoziale è rappresentato dal fatto che una parte rilevante di quanto stanziato per i rinnovi è stato già erogato, attraverso alcuni provvedimenti normativi, sotto forma di anticipazione degli incrementi retributivi che, a negoziato concluso, i contratti riconosceranno in via definitiva.

Si tratta di anticipazioni cospicue: per dare un'idea dell'ordine di grandezza, si consideri che la fisiologica ed ordinaria anticipazione, rappresentata dall'IVC – secondo i criteri di quantificazione ancora seguiti, risalenti all'Accordo del Luglio 1993<sup>70</sup> – rappresenta, in questa tornata, una quota pari a circa il 6% del monte complessivo delle risorse a disposizione. Le anticipazioni disposte con l'ultima legge di bilancio (già previste in un DL di fine 2023, il cosiddetto decreto anticipi) hanno portato il complesso di quanto anticipato per i comparti di contrattazione Aran, sotto forma di maggiorazione dell'IVC ordinaria, da quell'iniziale 6% a circa il 50%. Si tratta, dunque, con ogni evidenza, di un fatto nuovo, mai riscontrato in passato.

Non vi è stata solo l'anticipazione di quanto sarà erogato a regime, a decorrere dal 2024 (ultimo anno del triennio), ma anche un'ulteriore anticipazione di quanto dovuto per l'anno 2023. La legge di bilancio relativa a tale anno ha infatti previsto, per il solo anno 2023, l'erogazione di un emolumento una-tantum, finanziato dalle risorse destinate ai rinnovi contrattuali, nella misura dell'1,5% dello stipendio tabellare<sup>71</sup>.

I lavoratori hanno potuto, in tal modo, già beneficiare, senza attendere la sottoscrizione in via definitiva dei contratti, di una quota significativa di ciò che il rinnovo andrà a riconoscere, peraltro in un momento di crescita del livello dei prezzi, con effetti positivi sulla domanda interna e in una fase in cui il bilancio dello stato presentava, almeno a livello di flussi finanziari, più ampi margini di manovra.

67 L'IPCA-NEI registrato da Istat, dopo uno lo 0,7% nel 2021, nell'anno successivo si è posizionato al 6,6, ha registrato un picco inatteso nel 2023 pari al 6,9%, per poi rientrare su valori tendenti al 2: la previsione per il 2024 è dell'1,9%.

68 Neri S., There has been an awakening. The rise (and fall) of inflation in the euro area, Banca d'Italia, Collana Questioni di Economia e finanza, n. 834, Marzo 2024.

69 La previsione dell'IPCA-NEI, recentemente formulata da Istat per l'anno in corso (cfr. comunicato Istat del 7/6/2024), è pari all'1,9%.

70 L'IVC è stata quantificata, in questa tornata contrattuale, sulla base della previsione di IPCA-NEI comunicata da Istat nel 2021, in misura pari allo 0,5% dello stipendio tabellare, percentuale corrispondente a circa lo 0,3-0,4% della retribuzione complessiva.

71 Come effetto di tale ulteriore anticipazione, si avrà che i contratti, una volta sottoscritti, non riconosceranno arretrati né per il 2022, le cui risorse sono state già interamente erogate sotto forma di IVC, né per il 2023, le cui risorse sono già state interamente erogate sotto forma di IVC a regime ed emolumento una tantum.

### 4.3. La configurazione finanziaria della tornata contrattuale 2022-2024

La **tavola 1** mostra la struttura temporale degli appostamenti della tornata contrattuale 2022-2024. La *prima riga* riporta quanto stanziato nella legge di bilancio per il 2022, necessario – come detto – per coprire l'IVC ordinaria<sup>35</sup>.

**Tavola 1. Risorse finanziarie per i CNL del settore statale, 2022-2024**

Valori in milione di Euro e incidenze %

	Milioni di € al lordo oneri riflessi				Incidenze % sulla base di riferimento <sup>(6)</sup>			
	2022	2023	2024	2025	22/21	23/21	24/21	25/21
Legge di Bilancio per il 2022 <sup>2</sup>	310	500	500	500	0,33	0,53	0,53	0,53
Legge di Bilancio per il 2023 <sup>3</sup>		1.000	—	—	—	1,05	—	—
Decreto Legge "Anticipi" <sup>4</sup>		—	2.000	—	—	—	2,10	—
Legge di Bilancio per il 2024 <sup>5</sup>		—	3.000	5.000	—	—	3,15	5,25
<b>Totale</b>	<b>310</b>	<b>1.500</b>	<b>5.500</b>	<b>5.500</b>	<b>0,33</b>	<b>1,58</b>	<b>5,78</b>	<b>5,78</b>

<sup>1</sup> Comprende il personale contrattualizzato (dirigente e non) dei settori cui si applicano i CCNL sottoscritti in sede Aran: Funzioni centrali (Ministeri e Agenzie fiscali), Istruzione e ricerca (Istituzioni scolastiche e accademie/conservatori), Presidenza del consiglio dei ministri. Comprende inoltre il personale non contrattualizzato dei seguenti settori: Forze armate e corpi di polizia, Vigili del fuoco, Polizia penitenziaria, Carriera prefettizia, Carriera diplomatica, Magistratura.

<sup>2</sup> Legge n. 234/21, art. 1 c. 609.

<sup>3</sup> Legge n. 197/22, art. 1 c. 330 (importo cosiddetto Una tantum)

<sup>4</sup> D.L. n. 145/23, art. 3.

<sup>5</sup> Legge n. 213/23, art. 1 c. 27.

<sup>6</sup> Incidenze cumulate sul monte di costo del lavoro, calcolato includendo le assunzioni in deroga successive al 2021.

La *seconda riga* della tavola riporta le ulteriori risorse appostate nella legge di bilancio successiva, quella per il 2023, pari ad un miliardo di euro. Si tratta dello stanziamento destinato alla copertura dell'emolumento una-tantum di cui si è già detto, fissato nell'1,5% del trattamento stipendiale di tutto il personale pubblico, senza alcun intervento formale e sostanziale da parte della contrattazione collettiva nazionale. Questa dinamica dell'1,5% appare ridotta nella tavola a circa l'1%, in quanto è calcolata in funzione non solo del trattamento stipendiale, ma del complesso della retribuzione di fatto.

La *terza riga* della tavola fa riferimento al decreto-legge anticipi, con il quale sono stati stanziati ulteriori 2 miliardi per garantire una maggiorazione dell'IVC ordinaria, quantificata in una misura pari a 6,7 volte quella ordinaria, a valere sul 2024, ma con disponibilità di cassa per le Amministrazioni statali già nel 2023.

L'*ultima riga* riporta infine l'integrazione finale disposta in legge di bilancio, che consente una dinamica a regime complessiva pari al 5,78%.

La struttura della tavola rivela la chiara volontà di fare arrivare celermente in busta paga le nuove risorse, rispettando così una qualche coerenza temporale con la tornata cui si riferiscono, di fatto "aggirando" la contrattazione collettiva ed evitando così i ritardi che da molti anni l'hanno caratterizzata.

La tavola che segue (**tavola 2**) quantifica il complesso delle risorse anche per i comparti non statali, applicando il solito principio di garantire gli stessi incrementi percentuali con risorse messe a carico dei rispettivi bilanci. Per semplicità, la tavola non riprende le risorse a regime per il 2025 in quanto coincidono con quelle per il 2024. È così possibile quantificare in poco meno di 10 miliardi di euro le risorse necessarie a regime per rinnovare i CCNL del complesso del pubblico impiego.

<sup>35</sup> È utile ricordare che si tratta dei soli stanziamenti appostati nel bilancio dello stato e destinati alle amministrazioni statali. La visione complessiva di quanto stanziato per il complesso della PA si avrà con la successiva tavola 2.

<sup>36</sup> La tavola ha stimato per i settori non statali gli stessi incrementi percentuali riconosciuti per i settori statali. In realtà, potrebbero esservi lievi differenze tra i due macro-settori, oltreché tra i diversi comparti di ciascun macro-settore, poiché le risorse relative agli anni 2022 e 2023 sono state determinate a copertura dell'IVC nonché dell'una tantum 2023 per il settore statale, voci retributive entrambe calcolate in percentuale rispetto allo stipendio tabellare. Pertanto, nei settori/comparti ove si registra una maggiore incidenza del tabellare sulla retribuzione complessiva, rispetto all'incidenza media del settore statale, il tasso effettivamente riconosciuto potrà risultare di poco superiore ai tassi indicati in tabella. Al contrario, il tasso potrà risultare di poco inferiore, dove la suddetta incidenza del tabellare è inferiore all'incidenza media del settore statale.

**Tavola 2. Risorse finanziarie per i CCNL dell'intera P.A., 2022-2024**

Valori in milione di Euro e incidenze %

	Milioni di € al lordo oneri riflessi			Incidenze % sulla base di riferimento <sup>(3)</sup>		
	2022	2023	2024	22/21	23/21	24/21
CCNL, settori statali	310	1.500	5.500	0,33	1,58	5,78
CCNL, settori non statali <sup>12</sup>	250	1.210	4.437	0,33	1,58	5,78
<b>Totale CCNL</b>	<b>560</b>	<b>2.710</b>	<b>9.937</b>	<b>0,33</b>	<b>1,58</b>	<b>5,78</b>

<sup>1</sup> Importo a carico dei bilanci delle amministrazioni non statali stimato con i medesimi criteri utilizzati per determinare lo stanziamento delle amministrazioni statali, come richiamato dalla Legge n. 213/23, art. 1 c. 29.

<sup>2</sup> Comprende il personale contrattualizzato (dirigente e non) dei seguenti comparti e settori Aran: Funzioni centrali (enti pubblici non economici), Istruzione e ricerca (enti di ricerca, università), Funzioni locali (regioni ed enti regionali, enti locali, camere di commercio, ex Ipab), Sanità (aziende sanitarie, compresi IRCCS e istituti zooprofilattici). Comprende inoltre il personale contrattualizzato che opera presso regioni a statuto speciale o province autonome, che non applica contratti Aran, nonché il settore non contrattualizzato dei professori e ricercatori universitari.

<sup>3</sup> Incidenze cumulate sul monte di costo del lavoro.

**4.4. Il confronto con le tornate contrattuali precedenti**

In chiave di confronto con quanto avvenuto nel passato, la **tavola 3** riassume le caratteristiche salienti delle ultime tre tornate.

**Tavola 3. Configurazione finanziaria delle tre tornate**

Valori in milione di Euro e incidenze %, numero di mesi, tasso di crescita %

Tornate contrattuali	2016-2018	2019-2021	2022-2024
<b>Costi della tornata contrattuale</b>			
Risorse standard della tornata, mln. di euro	5.084	6.734	9.937
<i>di cui pre-erogate con disposto legislativo<sup>1</sup></i>	-	13%	45%
Altre risorse destinate alla contrattazione <sup>2</sup>	-	367	-
Altri disposti legislativi, mln. di euro <sup>2</sup>	-	1.210	615
<i>di cui Comparto sanità<sup>2,3</sup></i>	-	835	480
<i>di cui Comparto sicurezza<sup>2,4</sup></i>	-	235	88
Risorse complessive della tornata	5.084	8.310	10.552
<i>di cui pre-erogate con disposto legislativo</i>	-	25%	49%
<b>Dinamica % di crescita a regime</b>			
Risorse standard	3,48	4,07	5,78
Risorse complessive	3,48	5,02	6,14
<b>Ritardo di sottoscrizione<sup>5</sup></b>			
Media dei 4 comparti, mesi	28,8	44,2	-
Ritardo invio Atto di indirizzo quadro, mesi	17,8	27,1	24,0
<b>Tasso di inflazione IPCA<sup>6</sup></b>			
Generale <sup>7</sup>	2,5	2,4	16,9
NEI (netto energetici importati) <sup>8</sup>	1,9	2,2	16,1
Ex energy <sup>7</sup>	2,4	2,1	12,1

<sup>1</sup> In tutte le tornate comprende l'IVC a regime. Per il 2022-24 comprende inoltre l'una tantum erogata nel 2023 e il DL "anticipi".

<sup>2</sup> Per la tornata 2019-21, cfr. Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n.1, 2022.

<sup>3</sup> Per la tornata 2022-24: incremento risorse per prestazioni aggiuntive (Legge n. 213/23, art. 1 c. 220) e per indennità di pronto soccorso (Legge n. 197/22, art. 1 c. 526).

<sup>4</sup> Per la tornata 2022-24: trattamento accessorio per la dirigenza, incrementi retributivi vari, assicurazione sanitaria integrativa, Legge n. 213/23, art. 1 c. 347, 348 e 355.

<sup>5</sup> Calcolato rispetto al primo mese della tornata.

<sup>6</sup> Inflazione cumulata sul triennio (tasso calcolato rapportando l'anno di arrivo della tornata all'anno di arrivo di quella precedente).

<sup>7</sup> Previsioni di consenso per il 2024.

<sup>8</sup> Previsioni ISTAT per il 2024 (comunicato Istat 7 giugno 2024).

Un primo dato che emerge dal confronto è l'impegno finanziario complessivo per i rinnovi. I 10 miliardi degli attuali stanziamenti si confrontano, infatti, con i 6,7 miliardi del triennio 2019-2021 e con i poco più di 5 del triennio ancora precedente 2016-2018. Ovviamente, si tratta di impegno finanziario che va messo in relazione con i dati sull'inflazione, i cui valori sono riportati nelle ultime righe della tavola, nettamente più elevati nel triennio in corso.

Il secondo elemento degno di nota è la crescente rilevanza assunta dalle risorse anticipate con norme di legge. Nel 2016-2018 non vi furono anticipi. Nel 2019-2021, l'IVC ordinaria rappresentò circa il 13% delle risorse complessive. Nell'attuale tornata si arriva al 45% su tutto il pubblico impiego (50% circa, se il conteggio viene limitato ai comparti di competenza Aran).

La tavola riporta una ulteriore statistica, rappresentata dai mesi di ritardo medio dei quattro principali rinnovi contrattuali. Si vede così che dai 29 mesi della tornata 2016-18 si è passati ai 44 di quella successiva, pari a quasi un anno dopo la chiusura del periodo di vigenza. Come si ricorderà, nel 2016-18 sono state necessarie tre leggi di bilancio per stanziare quanto dedicare al miglioramento retributivo dei pubblici dipendenti e ben quattro nella tornata 2019-21. Ciò introduce un forte ritardo di fondo, con l'atto di indirizzo iniziale, quello che consente all'Aran di avviare la propria attività negoziale, che però giunge quasi alla fine del periodo di vigenza dei CCNL stessi.

Per completare il quadro, vengono riportate altre informazioni ed in particolare le risorse ulteriori rispetto a quelle dedicate al rinnovo dei CCNL. Un primo ammontare riguarda risorse la cui attribuzione è comunque devoluta alla contrattazione collettiva. Sono risorse rese disponibili in misura importante nella scorsa tornata, in relazione innanzitutto allo sblocco dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni, che prima non poteva superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. In secondo luogo, si tratta di risorse come prima indirizzate a tutti i comparti, per mettere in atto i nuovi ordinamenti del personale destinatario di disposizioni che hanno previsto l'istituzione delle commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione professionali.

Un secondo gruppo di finanziamenti si riferisce, infine, a risorse messe a disposizione di nuovo attraverso provvedimenti legislativi ed afferenti in larga parte al personale dei comparti della sicurezza e della sanità, quantificabili nella scorsa tornata in oltre 1,2 miliardi di euro. Con tutta evidenza si tratta di un valore che interviene decisamente sulle disponibilità complessive per riadeguare i trattamenti retributivi del personale. In effetti, come riporta sempre la tavola, la dinamica retributiva a regime della scorsa tornata si innalza dal 4,07% al 5,02%.

Sempre in questo ambito, nel corso dell'attuale tornata va innanzitutto menzionato lo stanziamento straordinario di 3 miliardi, contenuto nella Legge di stabilità (art. 1, c. 217), dedicato alla Sanità. A questo proposito, la quantificazione riportata nella tavola offre lo spunto per un chiarimento di rilievo. Una quota pari a circa 2,4 miliardi è già considerata nelle risorse della **tavola 2**, afferenti al costo del rinnovo dei CCNL, e dunque costituisce per questa parte una diversa modalità di finanziamento che non altera le dinamiche in termini retributivi. Si tratta, cioè, di risorse aggiuntive destinate al Fondo sanitario nazionale di cui le singole aziende sanitarie saranno dotate per rinnovare i CCNL.

I restanti 600 milioni, parimenti destinati al Fondo sanitario nazionale, rappresentano invece uno stanziamento indirizzato ad una pluralità di obiettivi. La quota di tale stanziamento che andrà ad incrementare le retribuzioni coincide, in massima parte, con l'importo destinato alla copertura dell'incremento delle tariffe per le prestazioni aggiuntive svolte dal personale medico e sanitario, pari a 280 milioni di Euro<sup>37</sup>. Sempre il personale medico e sanitario potrà inoltre beneficiare di ulteriori 200 milioni di Euro per incrementare l'indennità di pronto soccorso.

Vanno poi segnalate risorse specifiche dedicate al personale del comparto della sicurezza, che si aggiungono a quelle previste nella tornata precedente. Alla fine, questo complesso di risorse aggiuntive innalza la dinamica retributiva a regime dal 5,78% al 6,14%.

37 Si tratta delle prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle Aziende o Enti ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, soprattutto in presenza di carenza di organico ed impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge.

La tavola consente anche un'altra lettura lungo le diverse tornate, centrata sui rispettivi miglioramenti retributivi che vanno dal 3,5% della prima sino al 6,1% di quella attuale. In termini di "grande media" per il complesso del settore pubblico e limitandosi alle risorse standard, queste dinamiche offrivano miglioramenti retributivi di circa 90 euro nel 2016-18, poco meno di 110 nel 2019-21 ed infine circa 160 a regime nel 2024.

Confrontando queste dinamiche con il tasso di inflazione dei rispettivi periodi si nota l'assenza di una relazione particolarmente robusta.

A questo proposito la tavola riporta diverse misure di inflazione, le cui differenziazioni sono chiaramente osservabili nell'ultimo periodo. Impiegando previsioni di consenso per il 2024 si vede che l'indice complessivo dei prezzi al consumo armonizzati in ambito europeo (IPCA), sarà cresciuto nel 2024 rispetto al 2021 di poco meno del 17%. La depurazione attuata dall'Istat, volta a catturare l'impatto interno del maggior costo esterno dei beni energetici importati, non modifica in misura sostanziale le risultanze. Impiegando per il 2024 la previsione fornita dall'ISTAT a giugno del 2024, il dato si ragguaglia al 16,1%. La terza indicazione, relativa al più tradizionale indice ex energy mostra invece il 12,1%. A questo proposito va chiarito che nella prima depurazione viene impiegata dall'ISTAT una tecnica innovativa, che costruisce la depurazione stessa per via econometrica, mentre nella seconda si impiega la metodologia tradizionale che, semplicemente, non considera nell'indice i beni energetici come: energia elettrica, gas, combustibili da autotrazione e così via.

Anche l'evidenza quantitativa conferma, dunque, una caratteristica specifica dei rinnovi che si sono succeduti dopo il blocco retributivo che dal 2010 è giunto sino al 2016 e che dunque costituisce un tratto di continuità: si tratta del fatto che la dinamica retributiva assicurata ai dipendenti pubblici ha percorso un sentiero non più legato direttamente all'inflazione.

In precedenza, cioè prima del blocco, in molti casi traendo ispirazione da quanto concordato nel settore privato, i miglioramenti retributivi venivano parametrati, con modalità piuttosto articolate, ad una qualche indicazione di inflazione preventiva, allora espressa in termini di TIP, cioè di tasso d'inflazione programmata.

Dal 2009, l'Istat ha prodotto una previsione inflattiva al netto dell'effetto dei prodotti energetici importati, commentata sopra, alla quale si è ancorata, pur con formulazioni decisamente differenziate, la gestione dei rinnovi contrattuali del settore privato. Nel mondo pubblico, alla ripresa dell'attività negoziale nel 2016, non si è invece provveduto ad alcuna formalizzazione esplicita, preferendo percorrere direttamente la strada dell'accordo politico fra Autorità di Governo e sindacati e così dismettendo molto delle pratiche regolatorie invalse in precedenza.

In termini quantitativi, nei diversi rinnovi, di fatto si è individuata una via mediana, con dinamiche più sostanziose, in periodi di bassa crescita dei prezzi ed al contrario evitando di rincorrere l'impennata inflazionistica oggi. Questo ha senza dubbio costituito un fattore primario nel garantire un sentiero di sostenibilità macroeconomica per il nostro Paese.

---

## 4.5. Conclusioni

Come si è visto, le risorse disponibili per i rinnovi, tenendo conto anche di quanto stanziato dalle amministrazioni non statali a carico dei propri bilanci - nel complesso, circa 10 miliardi di Euro, risorse significativamente superiori agli stanziamenti delle tornate precedenti - rappresentano un impegno finanziario importante, ancor di più considerando i ristretti margini delle politiche di bilancio del nostro Paese.

Nonostante ciò, si tratta di stanziamenti che consentono solo un parziale recupero della perdita del potere d'acquisto dei salari. La rivendicazione di un "pieno" (o, quanto meno, di un "più sostanzioso") recupero dell'inflazione, pur con accenti diversi tra le diverse sigle sindacali, appare, dunque, al momento, come uno dei punti di maggior difficoltà dei negoziati in corso sui rinnovi del triennio 2022-2024.

Va ricordato, comunque, che il negoziato è chiamato ad affrontare anche altri punti e che il quadro finanziario, pur importante e decisivo per un esito positivo del confronto, non esaurisce tutti i temi all'at-



tenzione del tavolo negoziale. Ci sono, ad esempio, questioni come la manutenzione delle regole sulla classificazione professionale, il lavoro agile, la formazione e l'accrescimento delle competenze e, più in generale, tutti i temi legati al miglioramento della qualità del lavoro, sui quali pure le parti negoziali potranno cimentarsi, in una logica win/win e non di mera contrapposizione. Altro tema rilevante sul quale si concentra l'attenzione dei sindacati, ancorché non risolvibile per via contrattuale, è quello dei tetti rigidi alla contrattazione di secondo livello, previsti da una norma di legge di contenimento finanziario, ancora in vigore e solo parzialmente superati nel rinnovo contrattuale 2019-2021.

È importante, in ogni caso, che prosegua l'impegno delle parti a ricercare, pur in un contesto con molte complessità, soluzioni e percorsi che consentano alla contrattazione collettiva di mantenere la sua funzione di ambito privilegiato per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici.

## 5. I percorsi di innovazione delle istituzioni pubbliche attraverso i dati del Censimento permanente ISTAT

### 5.1. Introduzione

Hanno contribuito:  
A. Faramondi (coordinatore e curatore del contributo Istat alla Relazione CNEL sui servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni), E. Berntsen (Referente per il par. 5. e autrice dei parr. 5.1. e 5.2. e i seguenti contributori ai diversi paragrafi: F. Caboni par. 5.3., C. Orsini par. 5.4.

Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche è un importante strumento di monitoraggio e valutazione delle dinamiche di sviluppo della Pubblica Amministrazione ai diversi livelli di governo. Nel 2023 l'Istat ha condotto la quarta edizione della rilevazione multiscopo sulle Istituzioni Pubbliche (data di riferimento 31.12.2022) e a sei mesi dalla conclusione ha diffuso i primi risultati<sup>60</sup>.

Tra i temi rilevati risultano di particolare interesse, ai fini della valutazione del processo di trasformazione in atto nelle pubbliche amministrazioni, quelli relativi a formazione e sviluppo delle competenze, lavoro agile e transizione digitale, tre fattori di innovazione che hanno avuto una grande evoluzione nel biennio 2020-2022 a seguito dei cambiamenti impressi dalla fase pandemica e sotto la spinta degli incentivi e delle riforme promosse dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Il PNRR ha posto al centro della strategia di riforma amministrativa il fattore umano come motore del cambiamento e dell'innovazione e ha rilanciato il ruolo della formazione come leva per innescare circuiti innovativi. Rafforzare e valorizzare le competenze degli operatori pubblici favorisce lo sviluppo organizzativo della PA. Il cambiamento perseguito, basato su alcuni pilastri fondamentali quali lo sviluppo del capitale umano, la digitalizzazione e la qualità dei servizi pubblici, è considerato premessa per gli altri cambiamenti del sistema Paese. Un cambiamento evolutivo dell'amministrazione, presente in maniera capillare e pervasiva nella società, ha riflessi positivi su di essa in quanto la capacità amministrativa condiziona il funzionamento dei settori economico, politico e sociale e della vita dei cittadini.

In generale, rispetto alle dimensioni oggetto di analisi, le informazioni censuarie riferite al 2022 mostrano una PA in evoluzione. Si segnala un'importante ripresa delle attività di formazione e di sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici che risultano fondamentali per supportare e realizzare i processi innovativi nell'organizzazione del lavoro e la transizione digitale. Tra le misure di intervento del PNRR volte a trasformare la PA in chiave digitale, l'utilizzo del cloud risulta in costante crescita e l'interoperabilità rappresenta la nuova frontiera per migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti, valorizzando l'immenso patrimonio informativo detenuto dalla pubblica amministrazione.

Si rilevano però marcate eterogeneità di comportamento associate alle caratteristiche dimensionali e organizzative delle amministrazioni e alle connesse capacità di investimento. A livello territoriale si evidenzia una polarizzazione del divario particolarmente marcata tra il Nord-est virtuoso nei vari segmenti di analisi e il Sud meno orientato all'innovazione a cui si intrecciano le disomogeneità dei Comuni in base alla classe di ampiezza.

Nei percorsi di innovazione della PA in atto nel 2022, la parità di genere nelle posizioni di vertice resta un obiettivo a tendere. I dati censuari offrono un quadro aggiornato sulla composizione di genere degli organi istituzionali di vertice politico e la presenza femminile ai vertici è ancora molto limitata.

60 I risultati preliminari fanno riferimento ai soli rispondenti e rappresentano il 93,6% delle istituzioni pubbliche della lista di partenza.

## 5.2. Formazione e sviluppo delle competenze del capitale umano

I dati della rilevazione censuaria tracciano il quadro dei comportamenti delle istituzioni pubbliche nell'organizzare e favorire attività di formazione e valorizzazione del capitale umano.

Nel 2022 le amministrazioni che hanno organizzato o finanziato attività di formazione superano di poco la metà del totale (53,5%) ma rappresentano oltre il 93% dell'occupazione dipendente (Prospetto 1). Il dato aggregato riflette l'incidenza degli enti di minori dimensioni, più numerosi, rappresentati dai piccoli enti locali e da alcune tipologie di enti pubblici non economici<sup>61</sup>, in genere meno dotati di capacità organizzative e di investimento e di conseguenza meno attivi sul fronte della formazione.

**Prospetto 1. Istituzioni pubbliche che hanno organizzato o finanziato attività di formazione, attività formative, partecipanti e partecipanti ogni 100 dipendenti per forma giuridica. Valori assoluti e percentuali. Anno 2022**

Forma giuridica	Istituzioni che hanno organizzato/ finanziato attività di formazione			Attività formative		Partecipanti		Partecipanti ogni 100 dipendenti
	v.a.	% s ul tot. Ist.	% s ul tot Dip	v.a.	var % 2020	v.a.	var % 2020	
Amministrazione dello Stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	37	97,4	100,0	6.307	28,6	237.936	37,1	104
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	39	100,0	100,0	5.419	47,2	140.239	-2,5	238
Provincia e città metropolitana (a)	93	89,4	94,6	8.161	26,2	136.212	-22,6	297
Comune	4.119	55,6	81,7	98.781	34,3	549.900	42,6	169
Comunità montane e unione dei comuni	257	55,2	84,0	6.424	41,0	19.816	0,0	145
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	182	93,3	95,9	79.096	103,6	1.523.085	75,8	225
Università pubblica	69	97,2	100,0	9.687	39,4	189.631	23,3	180
Ente pubblico non economico	1.073	37,8	93,8	32.820	30,4	450.087	30,3	289
Altra forma giuridica	524	65,7	86,6	13.953	56,0	98.628	-0,1	151
<b>Totale</b>	<b>6.393</b>	<b>53,5</b>	<b>93,4</b>	<b>260.648</b>	<b>50,7</b>	<b>3.345.534</b>	<b>41,9</b>	<b>200</b>

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

Complessivamente nel 2022 sono state organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche più di 260mila attività formative che hanno registrato oltre 3 milioni e trecentomila partecipanti<sup>62</sup>. Rispetto al 2020 si registra in tutte le tipologie di amministrazioni pubbliche un forte aumento dell'impegno a realizzare attività di formazione (+50,7%) e della partecipazione ad esse (+41,9%).

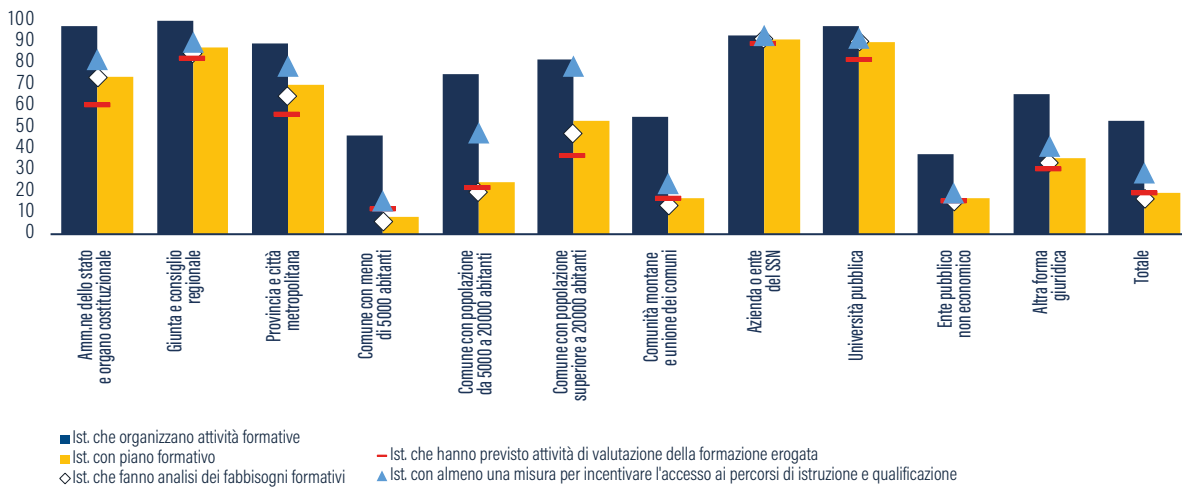
I risultati censuari permettono inoltre di approfondire l'analisi sui livelli di investimento da parte delle istituzioni pubbliche nello sviluppo delle competenze e nella valorizzazione del capitale umano e soprattutto consentono di misurare il livello di pianificazione e di coinvolgimento del personale nei processi formativi.

Le istituzioni che hanno elaborato e adottato un piano formativo sono il 19,6% del totale con una forte eterogeneità di comportamento associata alle caratteristiche dimensionali e organizzative. Oltre il 90% delle Università e delle Aziende ed enti del servizio sanitario nazionale hanno organizzato attività di formazione, programmate nell'ambito di un piano formativo elaborato e adottato con il supporto dell'analisi condotta sui fabbisogni formativi (Figura 1).

61 Il raggruppamento "Ente pubblico non economico" comprende Istituto o ente pubblico di ricerca, Camera di commercio, Ordine e collegio professionale, Consorzio di diritto pubblico, Ente parco, Ente o autorità portuale, Ente di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale, Ente per il turismo, Ente ambientale regionale, Ente per la ricerca e per l'aggiornamento educativo, Agenzie regionali sanitarie, Agenzie regionali per il lavoro, Altro ente pubblico non economico nazionale, Altro ente pubblico non economico locale.

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

**Figura 1. Istituzioni pubbliche per tipo di azione di valorizzazione del capitale umano.**  
Valori percentuali. Anno 2022



Elevata anche la quota di amministrazioni regionali e amministrazioni centrali che ha elaborato e adottato un piano di formazione (rispettivamente 87,2% e 73,7%) e condotto un'analisi dei fabbisogni formativi (84,6% e 73,7%). La minore propensione alla pianificazione della formazione si registra da parte dei piccoli comuni (8,4%), Comunità montane e Unioni di Comuni (17,0%) che in misura ancora minore hanno condotto un'analisi dei fabbisogni formativi (6,2% e 13,7%).

A valle della formazione erogata, il 18,9% delle istituzioni pubbliche ha previsto attività di valutazione della formazione svolta, con un andamento da parte delle diverse tipologie istituzionali analogo a quello descritto per le attività di pianificazione.

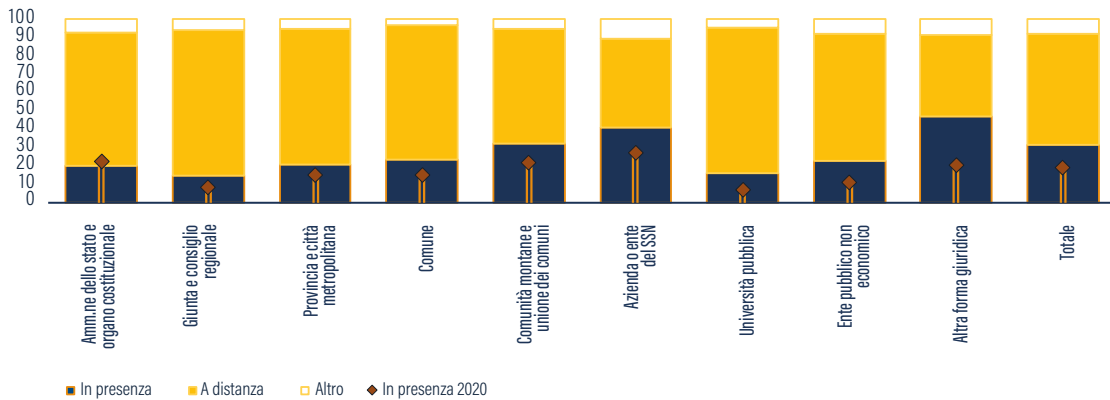
Si delineano pertanto due diversi modelli organizzativi, uno maggiormente strutturato e inquadrato all'interno di una programmazione effettivamente basata sulla rilevazione dei fabbisogni formativi e attenta alla valutazione del gradimento e dell'impatto e un altro meno orientato a questi aspetti.

Restando in tema di azioni volte alla valorizzazione del capitale umano della Pubblica Amministrazione, oltre alle attività di formazione organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche, il censimento rileva le istituzioni che hanno adottato misure per incentivare e favorire l'accesso ai percorsi di istruzione e qualificazione del personale laureato e non laureato. Anche sotto questo profilo spiccano le Aziende o enti del SSN e le Università che superano il 90%, seguite da Regioni (89,7%), Presidenza del Consiglio e ministeri (87,5%) e Città metropolitane (85,7%) a fronte di una media complessiva del 28,6%. I permessi per diritto allo studio previsti dalla legge e dal CCNL rappresentano la misura più largamente impiegata dalle istituzioni appartenenti a tutte le tipologie.

Nel 2022 resta prevalente presso tutte le pubbliche amministrazioni la modalità di formazione a distanza<sup>41</sup> (60,8%), forzosamente imposta durante la fase pandemica ma dagli indiscussi vantaggi rappresentati dall'allargamento della platea dei partecipanti abbattendo i vincoli di numero di posti della formazione d'aula e dalla riduzione dei costi (Figura 2). Rispetto al 2020, si registra comunque una leggera ripresa delle attività in presenza (+12,5%) con l'incidenza maggiore da parte delle Aziende ed enti del servizio sanitario nazionale (41,1%) e delle unità istituzionali appartenenti ad Altra forma giuridica (46,6%).

<sup>41</sup> La modalità di erogazione "a distanza" include l'e-learning, la videoconferenza/webinar/webmeeting e autoapprendimento, quella "in presenza" l'aula e il convegno/conferenza; "altro" il telefono, i corsi in modalità mista e l'affiancamento.

**Figura 2. Partecipanti alla formazione per modalità di erogazione e forma giuridica.**  
Valori percentuali. Anni 2022 e 2020

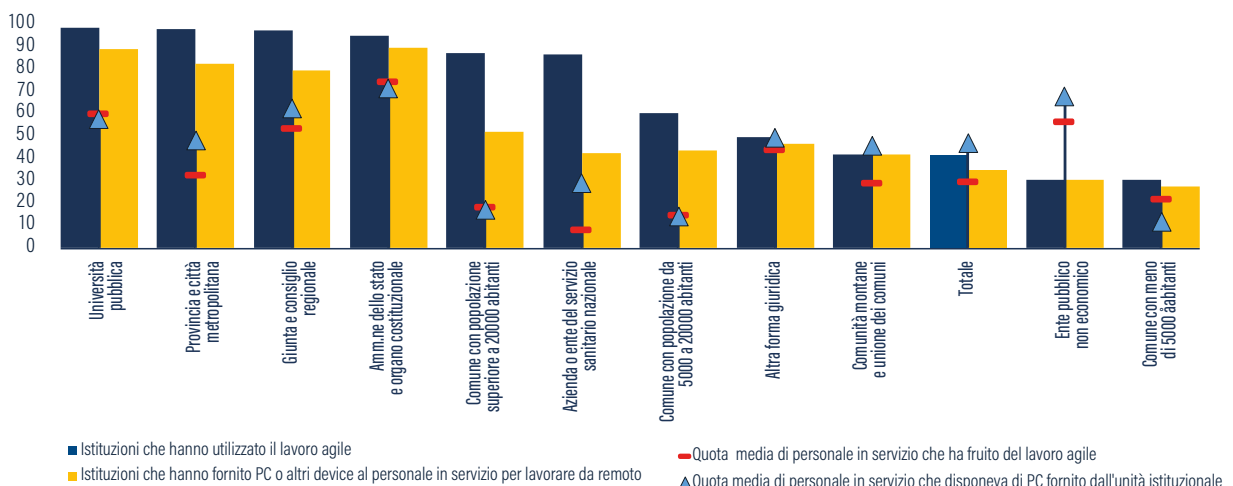


### 5.3. Lavoro agile e trasformazione digitale nelle istituzioni pubbliche

Nel biennio 2020-2022, si è assistito a un'importante evoluzione nelle modalità di organizzazione del lavoro, con particolare riguardo al lavoro agile e alla sua diffusione nelle diverse realtà istituzionali. Prima dell'evento pandemico, solo una quota minima di istituzioni pubbliche aveva adottato iniziative strutturate di Smart Working (3,6%) ma, in seguito, le istituzioni hanno dovuto reagire prontamente adottando una serie di provvedimenti per agevolare il lavoro da remoto e garantire la continuità delle attività. Il lavoro agile si è quindi affermato quale strumento flessibile e adattabile a diverse situazioni e risulta sempre più strutturato, pur con delle chiare differenze tra le istituzioni, che possono essere riscontrate sia da un'analisi per forma giuridica sia per territorio.

La maggiore diffusione del lavoro agile (Figura 3) si riscontra tra le Università pubbliche, le Province e Città metropolitane, le Giunte e i Consigli regionali e le Amministrazioni dello Stato, con quote di utilizzo superiori al 90%. Tra i comuni si riscontra un'elevata variabilità di utilizzo di questo strumento a seconda della classe dimensionale: dall'87,1% dei Comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti al 30,4% dei Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti (dato più basso tra tutte le forme giuridiche). Anche tra gli Enti pubblici non economici è bassa l'incidenza di quelli che hanno adottato il lavoro agile (30,5%), dato inferiore alla media che si attesta al 41,2%.

**Figura 3. Istituzioni pubbliche che hanno utilizzato il lavoro agile e che hanno fornito pc o altri device al personale in servizio per lavorare da remoto forma giuridica.** Valori percentuali. Anno 2022



Un'analisi relativa alla quota di personale che ha fruito del lavoro agile mette in evidenza importanti differenze tra le istituzioni orientate maggiormente ad offrire servizi diretti ai cittadini e quelle con maggiore flessibilità delle mansioni: a fronte dell'86,7% delle istituzioni del Servizio sanitario nazionale che hanno utilizzato lo strumento del lavoro da remoto, solo l'8,2% del personale ha effettuato la prestazione lavorativa a distanza; anche per i Comuni si registrano quote piuttosto basse, con valori che oscillano a seconda della classe dimensionale, tra il 14% e il 21% circa, mentre tra le Amministrazioni dello Stato la quota sfiora il 75% e valori superiori al 50% si registrano tra gli Enti pubblici non economici, le Università e le Giunte e Consigli regionali.

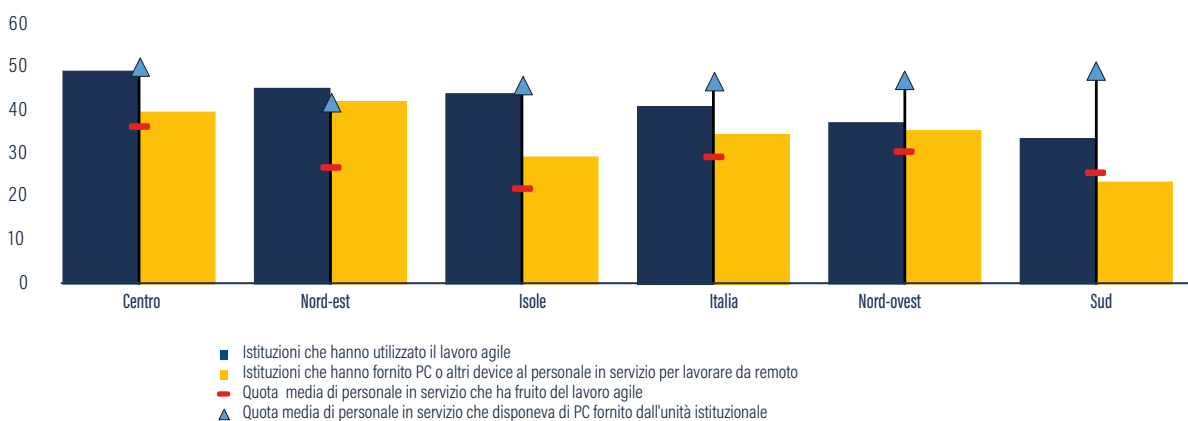
Le istituzioni caratterizzate da una maggiore struttura e complessità, hanno dimostrato una capacità più diffusa ed efficace nel fornire le risorse tecniche necessarie per supportare il lavoro da remoto: quasi il 90% delle Amministrazioni dello Stato e delle Università pubbliche hanno fornito PC o altri device al proprio personale per lo svolgimento dell'attività lavorativa a distanza a fronte di valori attorno al 30% per i Comuni di piccole dimensioni e per gli Enti pubblici non economici. Per contro, in questi ultimi si rileva un'elevata quota percentuale di personale in servizio che disponeva di strumenti per il lavoro agile forniti dall'unità istituzionale, fatto che evidenzia importanti differenze dovute al peso degli enti di dimensioni maggiori in questa variegata categoria.

A livello territoriale (Figura 4), le istituzioni che hanno adottato in misura maggiore il lavoro agile hanno la sede unica o centrale localizzata al Centro (49,5%), al Nord-est (45,4%) e nelle Isole (44,2%), mentre, solo un'istituzione su tre si avvale di tale strumento al Sud. Il Sud e le Isole registrano pure le quote più basse di personale che ha fruito del lavoro agile (rispettivamente 25,9% e 22,2%), a fronte di una media nazionale vicina al 30%.

Per contro, è interessante notare come nelle stesse regioni del Sud sia rilevante la quota di personale al quale sono stati forniti strumenti per il lavoro da remoto, evidenziando l'impegno di queste istituzioni nell'attuare interventi atti a promuovere la flessibilità organizzativa.

**Figura 4. Istituzioni pubbliche che hanno utilizzato il lavoro agile e che hanno fornito pc o altri device al personale in servizio per lavorare da remoto per ripartizione territoriale.**

Valori percentuali. Anno 2022

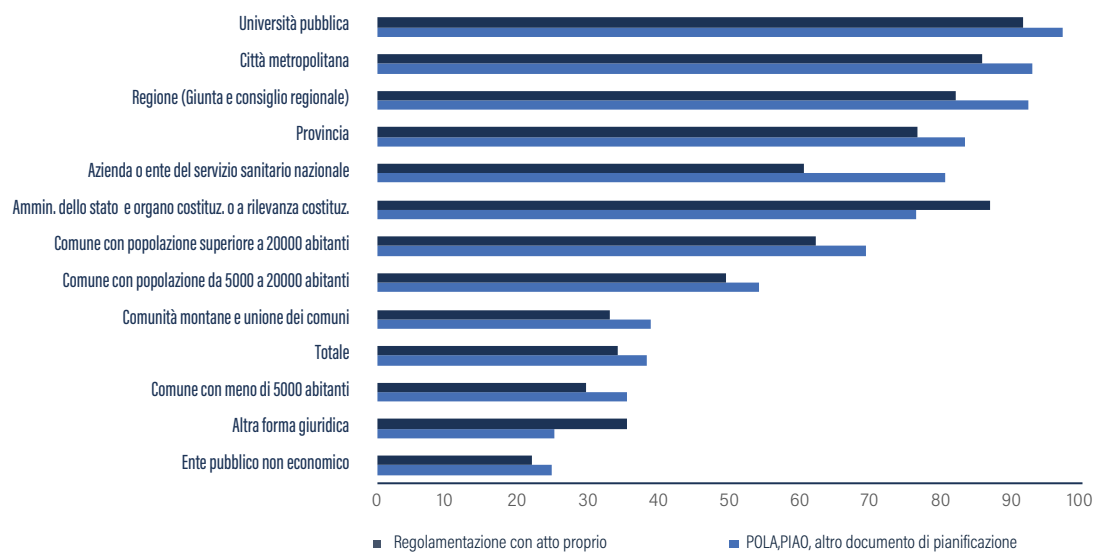


## 5.4. La regolamentazione del lavoro agile

Durante l'emergenza sanitaria l'adozione del lavoro agile nella pubblica amministrazione è stata per lo più una risposta immediata alla necessità di garantire la continuità operativa delle istituzioni pubbliche e di sostenere la gestione delle risorse umane piuttosto che un'iniziativa strutturata. Superata l'emergenza, il lavoro agile è stato integrato all'interno della programmazione a lungo termine nella pubblica amministrazione, comportando un progressivo adeguamento dei processi e delle infrastrutture tecnologiche, al fine di assicurare la qualità nell'erogazione dei servizi ai cittadini e allo stesso tempo il benessere dei dipendenti pubblici.

Secondo le informazioni rilevate dal Censimento, nel corso del 2022 il 38,3% delle istituzioni pubbliche hanno adottato il "Piano Organizzativo del Lavoro Agile" (POLA)<sup>42</sup>, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)<sup>43</sup> o altro documento di pianificazione, che individuano le modalità operative e le misure organizzative per la pianificazione e l'attuazione del lavoro agile (Figura 5). In particolare, nel corso del 2022 tali strumenti di pianificazione sono stati introdotti principalmente dal 97,2% delle Università pubbliche, dal 92,9% delle Città metropolitane, dal 92,3% delle Regioni e dall'83,3% delle Province, mentre in misura minore la pianificazione è stata portata avanti dai Comuni di piccole dimensioni (35,4% dei Comuni con meno di 5 mila abitanti), dalle istituzioni con Altra forma giuridica (25,1%) e dagli Enti pubblici non economici (24,8%).

**Figura 5. Istituzioni pubbliche che hanno adottato documenti di pianificazione (POLA, PIAO o altro documento di pianificazione del lavoro agile) e/o che hanno regolamentato con atto proprio la disciplina del lavoro agile anche a valle della definizione dei CCNL, per forma giuridica**  
Anno 2022 (valori assoluti e percentuali)



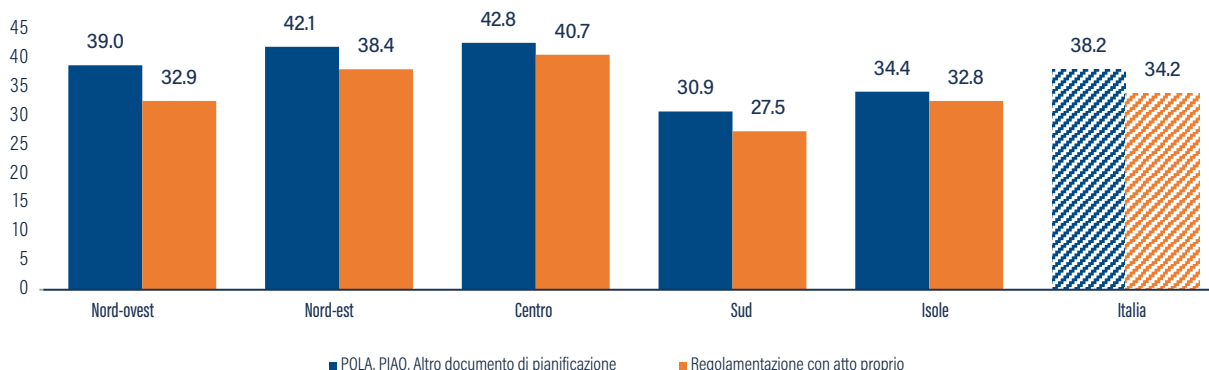
Restando sul piano della disciplina del lavoro agile, inoltre, il censimento ha rilevato che nel corso del 2022 il 34,2% delle istituzioni pubbliche ha regolamentato con atto proprio le modalità di realizzazione della prestazione lavorativa per processi e attività di lavoro agile, anche a valle della definizione dei CCNL. Considerando la tipologia di istituzione pubblica sono le Università e le Amministrazioni dello stato e organi costituzionali o a rilevanza costituzionale che presentano un'incidenza maggiore, rispettivamente del 91,5% e dell'86,8%, seguite dalle Città metropolitane (85,7%), dalle Regioni (82,1%) e dalle Province (76,7%). Per contro, le Comunità montane e unioni dei comuni con il 33,0%, i Comuni con meno di 5 mila abitanti e gli Enti pubblici non economici, rispettivamente con il 29,6% e il 21,9%, presentano valori più contenuti nella regolamentazione con atto proprio del lavoro agile.

La capacità di regolamentazione del lavoro agile (Figura 6) sia attraverso strumenti di pianificazione sia con atto proprio dell'unità istituzionale, nel corso del 2022 ha caratterizzato prevalentemente le istituzioni pubbliche del Centro (con valori rispettivamente del 42,8% e del 40,7%) e del Nord-est (con un'incidenza rispettivamente del 42,1% e del 38,4%). Inoltre, nel Nord-ovest quasi 4 istituzioni pubbliche su 10 adottano il Piano Organizzativo del lavoro agile o il Piano Integrato di attività e organizzazione o altro documento di pianificazione in materia di lavoro agile, mentre il 32,9% delle unità istituzionali in questa area territoriale ha regolamentato con atto proprio la disciplina del lavoro agile, anche a valle della definizione dei CCNL. Per contro, le istituzioni pubbliche del Sud e delle Isole presentano valori al di sotto della media nazionale per la disciplina del lavoro agile sia per quanto riguarda l'adozione di strumenti di programmazione (con valori rispettivamente del 30,9% e del 34,4%), che in riferimento alla regolamentazione con atto proprio dell'unità istituzionale (rispettivamente del 27,5% e del 32,8%).

<sup>42</sup> Il POLA 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, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

<sup>43</sup> Il DL 80/2021 all'articolo 6 comma 6 (convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) introduce il "Piano Integrato di Attività e Organizzazione", che accorpa, tra gli altri, i piani della performance, del lavoro agile, della parità di genere, dell'anticorruzione.

**Figura 6. Istituzioni pubbliche che hanno adottato documenti di pianificazione e/o che hanno regolamentato con atto proprio la disciplina del lavoro agile anche a valle della definizione dei CCNL, per ripartizione territoriale Anno 2022 (valori assoluti e percentuali)**



Nell'ambito degli atti di programmazione e/o di regolamentazione in vigore nel 2022, il Censimento ha rilevato anche l'orientamento delle amministrazioni a fissare un tetto massimo di lavoratori che possono usufruire del lavoro agile. Solo il 12,2% delle istituzioni pubbliche rispondenti lo ha inserito. In particolare il 40,0% delle Province, il 31,8% dei Comuni sopra i 20 mila abitanti e il 28,6% delle Città metropolitane presentano un'incidenza al di sopra del valore medio.

## 6. La transizione digitale

### 6.1. La trasformazione digitale in Italia: verso un futuro inclusivo e sostenibile<sup>60</sup>

#### 6.1.1. Introduzione

Nel 2023, l'Italia ha compiuto significativi progressi verso la trasformazione digitale, grazie al sostegno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo impegno ha mirato a colmare le lacune infrastrutturali, aumentare la competitività delle imprese e sviluppare le competenze digitali dei cittadini. La strategia si è focalizzata sull'efficienza e l'accessibilità dei servizi pubblici, ottenute attraverso la centralizzazione dei dati per una maggiore interoperabilità e trasparenza. Un obiettivo chiave è stato garantire l'accessibilità ai servizi pubblici, facilitando l'interazione tra cittadini, imprese e professionisti con la Pubblica Amministrazione (PA).

La sicurezza informatica ha avuto un ruolo cruciale, con l'obiettivo di proteggere le infrastrutture critiche e i dati personali dalle minacce cyber. Questo approccio ha gettato le basi per una società digitale avanzata, evidenziando l'importanza di un governo moderno ed efficiente per uno sviluppo sostenibile.

Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) hanno svolto un ruolo strategico e centrale in questo processo. Il Dipartimento ha definito le linee guida e le strategie complessive per la digitalizzazione del Paese, mentre AgID ha coordinato e promosso gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana, garantendo la coerenza e l'efficacia delle politiche su scala nazionale.

Le società pubbliche sono state fondamentali in questo processo. Queste società, come ad esempio, Sogei, PagoPA e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPSZ), hanno supportato la digitalizzazione della PA, migliorando la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese. Ad esempio, Sogei ha apportato la sua consolidata esperienza nella gestione e implementazione di sistemi informativi complessi, mentre PagoPA ha rivoluzionato il sistema di pagamenti digitali, rendendo le transazioni con la PA più semplici,

<sup>60</sup> A cura di Monica Gabrielli, Dirigente a supporto per gli investimenti pubblici con particolare riferimento alle iniziative di innovazione delle soluzioni di monitoraggio presso SOGEL.

sicure e trasparenti. L'IPSZ ha garantito la sicurezza e la tracciabilità dei documenti digitali, assicurando l'integrità delle informazioni.

Queste società, insieme ad altre realtà pubbliche, non solo hanno implementato soluzioni tecnologiche avanzate ma hanno anche promosso la cultura dell'innovazione all'interno delle amministrazioni pubbliche e facilitato la realizzazione degli obiettivi del PNRR creando un ecosistema digitale robusto e integrato. La loro collaborazione sinergica con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e AgID è stata cruciale per affrontare le nuove sfide tecnologiche e garantire una trasformazione digitale inclusiva e sostenibile per l'intero Paese. Questa sinergia ha migliorato l'efficienza dei servizi pubblici e la qualità della vita dei cittadini, contribuendo anche alla crescita economica e al progresso sociale.

### 6.1.2. Input di Sistema e risorse

L'Italia, attraverso il PNRR, ha mostrato un impegno notevole nel promuovere l'infrastruttura digitale, con investimenti focalizzati su tecnologie avanzate come il cloud computing, i semiconduttori, il calcolo ad alte prestazioni, e l'innovazione nel campo della microelettronica e delle tecnologie di comunicazione.

Complessivamente il Dipartimento della Trasformazione Digitale dispone di 12,8 miliardi di euro di risorse assegnate con una spesa al 31/12/2023 di 1,244 miliardi euro<sup>61</sup> come indicato nella IV relazione sullo stato di attuazione del PNRR pubblicata il 22/02/2024.

Questo sforzo si inserisce evidentemente in un contesto più ampio di transizione al digitale sintetizzato nei punti seguenti.

### 6.1.3. Output e servizi resi

Il percorso di digitalizzazione e modernizzazione che sta attraversando la PA è ambizioso e mira a trasformare radicalmente il modo in cui cittadini e imprese interagiscono con lo Stato. Questo viaggio verso il futuro digitale si articola in vari progetti e investimenti, ognuno con obiettivi specifici ma tutti volti a rendere l'infrastruttura digitale più sicura, accessibile ed efficiente.

L'Italia nel 2023 ha intensificato il suo impegno nel settore dei semiconduttori e delle tecnologie avanzate. Ha istituito un **Centro per la progettazione di circuiti integrati** con fondi significativi fino al 2030 e partecipa a un importante progetto europeo **IPCEI**. È leader nell'**High Performance Computing (HPC) e nel calcolo quantistico grazie al Centro Nazionale HPC, BigData e Quantum Computing ICSC**, con investimenti in **LEONARDO**, uno dei supercomputer più potenti al mondo. Infine, l'Italia ha lanciato **TeRABIT**, una rete di terabit per sostenere la collaborazione scientifica, puntando a un'infrastruttura integrata di calcolo e rete entro il 2025.

Uno dei pilastri di questa trasformazione è rappresentato dal progetto **Italia 5G**, che ha continuato a svilupparsi migliorando significativamente la connettività mobile e promuovendo l'innovazione tecnologica. Questa infrastruttura avanzata supporta direttamente le iniziative del PNRR, offrendo una base solida per l'implementazione di soluzioni digitali in vari settori, inclusi IoT e smart cities. Un altro elemento chiave è l'introduzione del **Polo Strategico Nazionale (PSN)**, un'infrastruttura cloud nazionale pubblico-privata che ospiterà sistemi, dati e applicazioni della Pubblica Amministrazione. Questa iniziativa riflette l'adozione del principio "Cloud First", volto a garantire che le amministrazioni centrali si muovano progressivamente verso soluzioni cloud, sia attraverso il PSN sia scegliendo tra le opzioni commerciali disponibili. L'obiettivo è quello di aver migrato al cloud almeno 280 entità della PA centrale entro il 2026.

La **cybersicurezza** rappresenta un'altra colonna portante di questa trasformazione, con la creazione di infrastrutture dedicate e l'istituzione dell'**Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN)** che coordina le iniziative di sicurezza a livello nazionale, a tutela dei dati e dei servizi critici. Nel 2023, l'ACN ha avviato un programma nazionale di formazione e sensibilizzazione sulla cybersicurezza per dipendenti pubblici, aziende e cittadini, e ha rafforzato la collaborazione internazionale con partenariati strategici. Sono stati potenziati sistemi di rilevamento delle intrusioni e piattaforme di gestione degli eventi di sicurezza, mentre la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie di sicurezza sono stati promossi in collaborazione

61 <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html>



con università e aziende tecnologiche. Queste iniziative dimostrano l'impegno dell'ACN nel proteggere l'infrastruttura digitale del nostro Paese.

Parallelamente, un'enorme attenzione è dedicata anche alle **PA locali**, con l'obiettivo di facilitare la loro migrazione verso ambienti cloud sicuri. Un supporto concreto viene offerto attraverso la pubblicazione di linee guida e l'organizzazione di bandi pubblici, destinati a comuni, scuole e strutture sanitarie, per indirizzare oltre 12.000 entità locali verso questa transizione digitale.

Un altro aspetto fondamentale di questo percorso è l'interoperabilità e la condivisione dei dati. Attraverso la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati** (PDND) e il **Single Digital Gateway**, si punta a garantire che le informazioni possano fluire liberamente tra diverse amministrazioni, riducendo la burocrazia per i cittadini e le imprese e facilitando l'accesso a servizi sempre più integrati e digitalizzati.

Il miglioramento dell'esperienza digitale dei cittadini è al centro di molteplici iniziative, che spaziano dall'evoluzione del Sistema Pubblico di Identità Digitale (**SPID**) e la Carta d'Identità Elettronica (**CIE**) verso l'adozione di un portafoglio europeo per l'identità digitale che sarà preceduto da un portafoglio italiano genericamente indicato come **IT Wallet**, dai sistemi di pagamento digitali come **PagoPA** e **AppIO**, all'implementazione **dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente** (ANPR), fino allo sviluppo di piattaforme per la **notificazione digitale** degli atti amministrativi (SEND), la **digitalizzazione degli avvisi pubblici** e l'innovazione significativa nel settore dei trasporti pubblici attraverso **le piattaforme di Mobility as a Service (MaaS)** e l'accesso sicuro ai propri dati sanitari tramite il **Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)**. Queste misure non solo semplificano l'accesso ai servizi ma puntano anche a rendere l'interazione con la PA più immediata, sicura e soddisfacente.

La digitalizzazione non riguarda solo le infrastrutture ma anche le persone. Infatti, la PA ha avviato degli interventi per migliorare le competenze digitali dei dipendenti pubblici e dei cittadini. Il nuovo **"Syllabus, nuove competenze per le Pubbliche Amministrazioni"**, lanciato nel mese di marzo 2023, è pensato per lo sviluppo delle competenze trasversali dei dipendenti pubblici, supportandone la crescita professionale attraverso percorsi formativi mirati e differenziati, così da promuovere i processi di innovazione delle amministrazioni a partire dalla transizione digitale, ecologica e amministrativa. Il **Servizio civile digitale** con l'obiettivo di ridurre in modo significativo l'attuale quota di popolazione a rischio di esclusione digitale e i **Centri di facilitazione digitale**, per assicurare che nessuno venga lasciato indietro in questa rapida evoluzione digitale.

Nel 2023, il governo italiano ha compiuto importanti passi avanti nell'ambito dell'Intelligenza Artificiale (IA). È stato istituito un comitato dedicato per coordinare le politiche nazionali, promuovere la ricerca e garantire uno sviluppo etico e responsabile dell'IA. A dicembre 2023, l'Unione Europea ha approvato un regolamento sull'IA, che l'Italia ha iniziato ad implementare, focalizzandosi sulla qualità e protezione dei dati. Tuttavia, restano interrogativi sull'efficacia e il supporto delle risorse per il comitato, nonché sulla preparazione delle istituzioni per applicare le nuove normative.

Nel 2024, il Governo ha presentato un disegno di legge relativo all'intelligenza artificiale che mira a stabilire un quadro normativo completo per l'adozione e l'uso responsabile dell'IA nel Paese. Nel testo è specificato il ruolo dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e dell'ACN. Inoltre, attraverso il Piano Triennale 2024-2026 dell'AgID, sono fornite le linee guida per l'adozione dell'IA nella PA includendo aspetti di sicurezza cibernetica e interoperabilità dei dati finalizzati a rafforzare la capacità delle istituzioni pubbliche di utilizzare l'IA in modo sicuro ed efficiente, assicurando al contempo la protezione dei dati e la conformità alle normative europee. La collaborazione tra AgID e ACN è cruciale per garantire un'implementazione efficace e coordinata delle direttive.

#### 6.1.4. Qualità, efficienza, efficacia

Nel contesto della trasformazione digitale in Italia, diversi indicatori chiave sono stati analizzati per comprendere i progressi compiuti e le aree che necessitano ulteriori miglioramenti. Questi indicatori, correlati agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) dell'Agenda ONU 2030, offrono una visione chiara delle prestazioni del paese e delle sfide future.

## QUALITÀ

### Connettività <sup>46</sup>



Utilizzo della banda larga ad almeno 100 Mbps: il 60% delle famiglie sono coperte da reti a banda larga al di sopra della media europea del 55%.
Diffusione della banda larga mobile: l'80% dei cittadini italiani sono coperti da reti a banda larga mobile. L'Italia si colloca sotto la media europea dell'87%.
Copertura di rete 5G (home passed): il 99,7% di aree popolate risulta coperto al di sopra della media europea dell'81% e molto vicino all'obiettivo 2030 del 100%
Velocità di connessione: la velocità media di download/upload per le connessioni fisse dell'Italia nel periodo 01/01/2023 - 31/12/2023 è di 186 Mb/s
Take-up: 26,9% il numero di abbonati rispetto al numero complessivo di "home passed" al di sotto della media europea del 49,6% <sup>47</sup>
Tasso di penetrazione: 16% lo sviluppo del mercato, in termini di numero di abbonati rispetto al numero totale di potenziali utenti al di sotto della media europea del 34,7%

### Capitale Umano (competenze digitali)



Competenze digitali di base: solo il 46% della popolazione italiana possiede competenze digitali di base al di sotto della media europea che si attesta al 54% e rispetto l'obiettivo del 80% da raggiungere nel 2030
Specialisti ICT: 3,9% di specialisti ICT nel mercato del lavoro rispetto il 4,6% della media europea e il 10% da raggiungere nel 2030.
Laureati in STEM (Scienza, Tecnologia, Ingegneria, Matematica): 1,5% di laureati in queste discipline molto al di sotto della media europea del 4,2%.
Formazione dei dipendenti pubblici: 247.914 dipendenti pubblici al 31/12/23 risultano iscritti nella piattaforma Syllabus per iniziative formative di aggiornamento e riqualificazione il 33% rispetto obiettivo 2026 <sup>48</sup> .

### Sicurezza cibernetica



Incidenti di sicurezza: n. 1411 eventi cyber rilevati dal CSIRT Italia di cui n. 303 classificati come incidenti con un aumento del 30% rispetto al 2022 <sup>49</sup> .
Awareness e formazione: n. 44 iniziative formative nell'ambito di complessive n. 166 avviate nel 2023 da ACN per la PA

### Servizi pubblici digitali



Utenti e-Government: il 76% di utenti, inclusi eHealth, eJustice, eEducation, accedono ai servizi pubblici al di sopra della media europea del 74% <sup>50</sup>
Identità digitale: il 62% dei cittadini italiani utilizza il sistema SPID <sup>51</sup> per accedere ai servizi online rispetto l'obiettivo europeo dell'80% da raggiungere entro il 2030.
Accesso al fascicolo sanitario elettronico: i fascicoli sanitari elettronici sono attivi in tutte le regioni e i servizi associati sono completamente accessibili in quasi tutte le aree. L'accesso da parte dei cittadini, dei medici di medicina generale e dell'assistenza sanitaria è in linea con la media dell'UE con il 71% rispetto al 100% da raggiungere entro il 2030 <sup>52</sup> , ma varia notevolmente da regione a regione.

46 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/country-reports-digital-decade-report-2023>

47 Rapporto annuale dell'FTTH Council Europe 2024:

48 <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/quarta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pia.html>

49 [https://www.acn.gov.it/portale/documents/2019/446882/ACN\\_Relazione\\_2023.pdf](https://www.acn.gov.it/portale/documents/2019/446882/ACN_Relazione_2023.pdf)

50 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_4a1&breakdown=ind\\_total&unit=pc\\_ind\\_ilt12&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_4a1&breakdown=ind_total&unit=pc_ind_ilt12&country=EU,IT)

51 <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>

52 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_4b1&breakdown=all\\_egov\\_le&unit=egov\\_score&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_4b1&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score&country=EU,IT)

## QUALITÀ

### Integrazione della tecnologia digitale da parte delle imprese



Adozione del cloud computing: circa il 52% delle imprese utilizza il cloud computing sofisticato o intermedio, ben al di sopra della media dell'UE del 34%<sup>53</sup>.

Big Data: solo il 9% delle imprese utilizza l'analisi dei big data (rispetto al 14% a livello dell'UE)<sup>54</sup>.

Intelligenza Artificiale: solo il 6% delle imprese utilizza l'IA (rispetto all'8% a livello dell'UE) implementano soluzioni di IA<sup>55</sup>.

Fatturazione elettronica: circa il 95% delle imprese è integrato con il sistema di fatturazione elettronica, molto al di sopra della media europea che si attesta al 33% circa.

## EFFICACIA

### Utilizzo di Internet



Interazione online con la PA: il 68% di cittadini utilizzano internet per interagire con la pubblica amministrazione al di sotto della media europea del 78%<sup>56</sup>.

Interazione online con la PA: il 74% delle imprese utilizzano internet per interagire con la pubblica amministrazione al di sotto della media europea dell'84%<sup>57</sup>.

### Inclusione Sociale



Accessibilità dei servizi digitali: il 43,17% dei siti istituzionali censiti sul catalogo IPA ha pubblicato la propria dichiarazione di accessibilità per complessive 15.406 dichiarazioni pubblicate di cui il 44% conforme e il 55% parzialmente conforme ai requisiti di accessibilità.

### Trasparenza e facilità d'uso dei servizi pubblici



Grado di trasparenza dei servizi pubblici: il 49% dei servizi pubblici risultano progettati e implementati per garantire che i cittadini possano accedere facilmente ai servizi, comprendere chiaramente come funzionano e avere fiducia che i loro dati personali siano gestiti in modo sicuro e trasparente, al di sotto della media europea del 65%<sup>58</sup>.

Livello di automazione e semplificazione dei servizi digitali: il 47% dei servizi pubblici utilizza moduli pre-compilati che riducono la necessità per i cittadini di inserire ripetutamente le stesse informazioni molto al di sotto della media europea del 68%<sup>59</sup>.

53 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_3b4&breakdown=ent\\_all\\_xfin&unit=pc\\_ent&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_3b4&breakdown=ent_all_xfin&unit=pc_ent&country=EU,IT)

54 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_3b3&breakdown=ent\\_all\\_xfin&unit=pc\\_ent&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_3b3&breakdown=ent_all_xfin&unit=pc_ent&country=EU,IT)

55 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_3b5&breakdown=ent\\_all\\_xfin&unit=pc\\_ent&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_3b5&breakdown=ent_all_xfin&unit=pc_ent&country=EU,IT)

56 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_4a2&breakdown=all\\_egov\\_le&unit=egov\\_score&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_4a2&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score&country=EU,IT)

57 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_4a3&breakdown=all\\_egov\\_le&unit=egov\\_score&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_4a3&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score&country=EU,IT)

58 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_4a5&breakdown=all\\_egov\\_le&unit=egov\\_score&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_4a5&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score&country=EU,IT)

59 [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi\\_4a4&breakdown=all\\_egov\\_le&unit=egov\\_score&country=EU,IT](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/compare-countries-progress?indicator=desi_4a4&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score&country=EU,IT)

### 6.1.5. Conclusioni

I risultati degli indicatori di trasformazione digitale in Italia mostrano progressi significativi in alcune aree, come la copertura 5G e l'adozione del *cloud computing*. Tuttavia, permangono sfide importanti che devono essere affrontate per garantire una piena transizione digitale e allinearsi agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) dell'Agenda ONU 2030. È essenziale continuare a investire nelle infrastrutture digitali, promuovere l'alfabetizzazione digitale e rafforzare le misure di sicurezza informatica, garantendo al contempo che nessuno venga lasciato indietro in questa trasformazione digitale.

Un'area critica da migliorare è l'adozione della fibra ottica. Accelerare l'installazione della fibra nelle aree meno servite è fondamentale per aumentare la copertura nazionale e ridurre il divario con la media europea. Questo sforzo dovrebbe essere supportato da campagne di sensibilizzazione per aumentare la domanda di adesione, da incentivi fiscali e finanziamenti e da ulteriori partnership pubblico-private per le cosiddette aree bianche<sup>60</sup>. Parallelamente, l'implementazione della rete 5G deve continuare con determinazione, garantendo la copertura totale delle aree popolate e investendo in tecnologie emergenti come l'Internet delle Cose (IoT) e le città intelligenti (smart cities).

Le competenze digitali della popolazione rappresentano un'altra sfida significativa. È necessario lanciare programmi educativi mirati per aumentare le competenze digitali di base, con particolare attenzione ai gruppi a rischio di esclusione digitale. Il progetto del Servizio Civile Digitale (M1C1-1.7.1) mira a promuovere 700.000 iniziative di educazione digitale entro il 2026. La rete di servizi di facilitazione digitale (M1C1-1.7.2) intende migliorare le competenze digitali di 2 milioni di persone a rischio di esclusione digitale entro la stessa scadenza. Inoltre, incentivare la formazione di specialisti ICT e incrementare il numero di laureati in discipline STEM è cruciale per sostenere l'innovazione e la competitività del paese. Ciò può essere realizzato attraverso borse di studio, partnership con università e programmi di apprendimento continuo.

Per promuovere l'innovazione e l'adozione tecnologica, è importante supportare l'adozione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale e i big data nelle imprese, offrendo incentivi fiscali e finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo. Creare incubatori e acceleratori di start-up può favorire l'innovazione e la crescita di nuove imprese tecnologiche.

La sicurezza informatica deve essere rafforzata continuando a sviluppare e implementare strategie di sicurezza informatica, potenziando le infrastrutture di difesa e promuovendo la formazione in cybersecurity. La collaborazione a livello internazionale è fondamentale per contrastare le minacce cyber e condividere *best practices* e tecnologie innovative.

L'accessibilità e l'efficienza dei servizi pubblici digitali devono essere incrementate assicurando che tutti i cittadini abbiano accesso ai servizi digitali, migliorando l'usabilità e la trasparenza dei siti web istituzionali. L'implementazione di soluzioni di identità digitale unificata (IT Wallet) consentiranno di facilitare l'interazione del Cittadino con la pubblica amministrazione. Questo strumento non solo semplificherà l'accesso ai servizi digitali, ma aumenterà anche la sicurezza e la fiducia nell'interazione con la PA, riducendo la necessità di multiple credenziali e migliorando l'efficienza amministrativa.

Ridurre il divario digitale richiede affrontare le disparità regionali nella copertura e nell'accesso ai servizi digitali, garantendo investimenti mirati nelle aree meno servite. Promuovere iniziative di inclusione digitale per le fasce più vulnerabili della popolazione, come anziani e persone con disabilità, è essenziale per una trasformazione digitale inclusiva.

Aumentare la domanda di servizi digitali è un'altra sfida importante. È necessario sensibilizzare cittadini e imprese sui benefici dei servizi digitali attraverso campagne informative e dimostrazioni pratiche. Incentivare l'uso dei servizi digitali nella pubblica amministrazione e nel settore privato, offrendo supporto e facilitazioni per la transizione, può accelerare l'adozione di soluzioni digitali.

Infine, garantire la sostenibilità delle iniziative digitali richiede che gli investimenti in tecnologie digitali siano sostenibili a lungo termine, considerando anche l'impatto ambientale delle nuove infrastrutture.

<sup>60</sup> Le aree bianche sono le zone in cui non è presente una copertura di rete a banda larga. In queste aree, non è possibile accedere a una connessione Internet ad alta velocità tramite la fibra ottica, perché nessun operatore ha mostrato interesse a investire.

Promuovere pratiche di economia circolare e soluzioni green nell'adozione di nuove tecnologie è fondamentale per uno sviluppo sostenibile.

In conclusione, l'Italia ha compiuto importanti passi avanti nel percorso di trasformazione digitale, ma è fondamentale continuare a lavorare con determinazione per affrontare le sfide rimanenti e cogliere appieno le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale. Solo attraverso un impegno costante e collaborativo sarà possibile costruire un futuro digitale inclusivo, sicuro e sostenibile per tutti i cittadini.

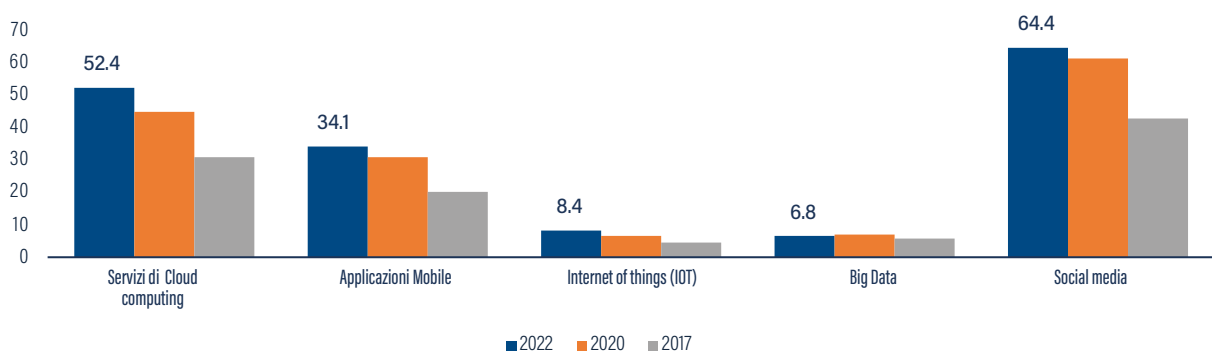
Guardando al futuro, sarà essenziale dotarsi di strumenti di monitoraggio che vadano oltre la valutazione quantitativa o del raggiungimento delle milestone, includendo anche un'analisi qualitativa dei risultati e degli impatti sul Paese. Questi strumenti dovranno fornire una valutazione completa dell'efficacia delle iniziative digitali, considerando fattori come l'inclusione sociale, la sicurezza, la sostenibilità e il benessere dei cittadini. Solo attraverso una misurazione integrata e approfondita sarà possibile affrontare le sfide emergenti e sfruttare appieno le opportunità offerte dalla trasformazione digitale. L'obiettivo è creare un ecosistema digitale inclusivo, sicuro e resiliente, capace di sostenere la crescita economica e migliorare la vita di tutti i cittadini. Monitorare e valutare costantemente i progressi ci permetterà di correggere tempestivamente eventuali deviazioni, garantendo che le iniziative intraprese abbiano un impatto positivo e duraturo sulla società.

## 6.2. La transizione digitale sulla base dei dati del Censimento Permanente: un quadro in evoluzione<sup>61</sup>

Nell'ambito dei processi di innovazione e riorganizzazione in atto nelle pubbliche amministrazioni, l'evoluzione digitale gioca un ruolo centrale ai fini di una loro piena realizzazione. Attraverso i dati della rilevazione è possibile misurare alcuni aspetti del processo di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni nel 2022, anche grazie agli stimoli e alle opportunità di investimenti riservati dai fondi del PNRR. I dati rilevati sono utili per contribuire alle analisi di monitoraggio degli aspetti della digitalizzazione al centro delle linee di intervento per tali misure quali ad esempio la migrazione al *cloud*, la *cybersecurity* e l'interoperabilità delle banche dati.

### Figura 7. Istituzioni pubbliche che utilizzano tecnologie per la gestione dei dati e l'erogazione dei servizi. Valori percentuali.

Anni 2022, 2020 e 2017



L'utilizzo dei servizi di *cloud computing* (Figura 7) che rappresenta una delle principali aree di intervento nelle misure del PNRR per i miglioramenti che comporta in termini di qualità dei servizi erogati e di sicurezza dei servizi e dei processi, è diffuso nel 52,4% delle istituzioni ed è in costante crescita (+7,6 punti percentuali dal 2020 e +21,5 dal 2017). I servizi di *cloud computing* sono presenti in modo capillare presso Università (97,1%) e Regioni (97,4%, +10 punti percentuali) e hanno ampia diffusione anche presso Amministrazioni dello stato (84,8%), Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale e Province e Città metropolitane (82,7%). Meno diffusi (52,5%) ma in forte crescita nei Comuni (+9,5 punti percentuali in tutte le classi di ampiezza).

In aumento anche l'utilizzo delle applicazioni mobile (+3,3 punti percentuali dal 2020 e +14,1 dal 2017)

61 A cura di M. Caramaschi e M. Zerilli, ISTAT. In particolare, a M. Caramaschi devono essere attribuiti i par. 6.2, 6.2.1 e 6.2.2. ed a M. Zerilli il par 6.2.3.

che trovano il maggiore impiego presso le Università (87,1%) e le Amministrazioni regionali (71,8%, + 7,7 punti percentuali dal 2020) le quali si distinguono anche per il livello di diffusione della tecnologia più avanzata dell'*Internet of Things* (rispettivamente 41,4% e 33,3%). Resta ancora limitato l'utilizzo di analisi di grandi quantità di dati informativi (Big data) e ristretto principalmente all'ambito delle Università, l'unica tipologia istituzionale dove è in crescita.

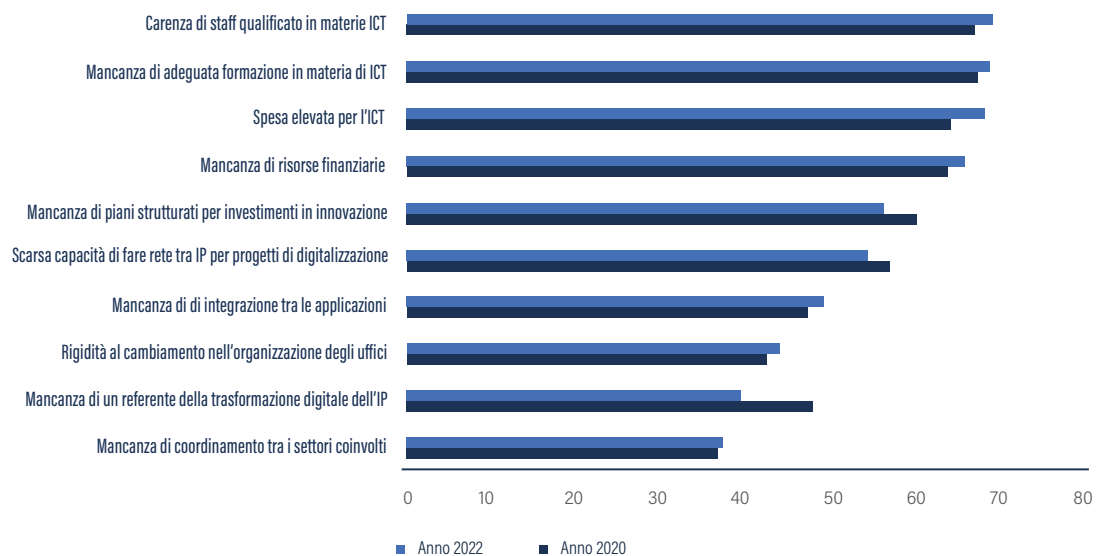
### 6.2.1. Gli ostacoli alla digitalizzazione

Nel processo di transizione digitale, le difficoltà e i vincoli al processo di digitalizzazione incontrati dalle amministrazioni sono elementi importanti da tenere in considerazione per approntare gli opportuni interventi.

Il 68,8% delle istituzioni pubbliche individua nella carenza di staff qualificato in materia di ICT il principale ostacolo al processo di digitalizzazione (Figura 8). Lo dichiarano in misura prevalente il 77,4% dei Comuni (81,5% dei Comuni con meno di 5 mila abitanti), il 71,9% delle Comunità montane, e, in misura minore, gli Enti pubblici non economici (47,8%).

La mancanza di un'adeguata formazione in materia di ICT, indicata complessivamente dal 68,5% delle istituzioni rispondenti, è un ostacolo rilevante per i Comuni (77,9%), per le Comunità montane e unioni di Comuni (68,2%) ed anche per le Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (66,7%). La spesa elevata per l'ICT (68,0%) e la mancanza di risorse finanziarie (65,5%), sono le principali ulteriori barriere alla digitalizzazione, che toccano in particolare le amministrazioni locali.

**Figura 8. Ostacoli al processo di digitalizzazione. Valori percentuali Anni 2022, 2020**



Dal confronto dei dati raccolti sul panel delle istituzioni rispondenti alle edizioni della rilevazione 2023 e 2021 emerge come la mancanza di piani strutturati per investimenti in innovazione venga avvertito in misura minore come ostacolo (-3,8 punti percentuali). Così pure diminuisce l'incidenza della carenza di un referente per la trasformazione digitale all'interno dell'unità istituzionale (-8,6 punti percentuali) come conseguenza del maggiore adeguamento delle amministrazioni ai dettati normativi. In aumento l'incidenza della spesa elevata per ICT che cresce di 4 punti percentuali, quella di carenza per staff qualificato in ICT e di mancanza di risorse finanziarie di due punti percentuali.

A livello territoriale (Prospetto 2), l'insufficienza di personale qualificato in materia ICT rappresenta la più grande barriera alla trasformazione digitale della PA, nelle Isole (70,6 %) e nel Nord-est (66,6%). Nel Nord-ovest la spesa elevata in materie ICT (73,7%) e la mancanza di adeguata formazione in ICT sono avvertiti come principali impedimenti. La mancanza di risorse finanziarie è il maggior vincolo per le PA del Sud (69,6%).

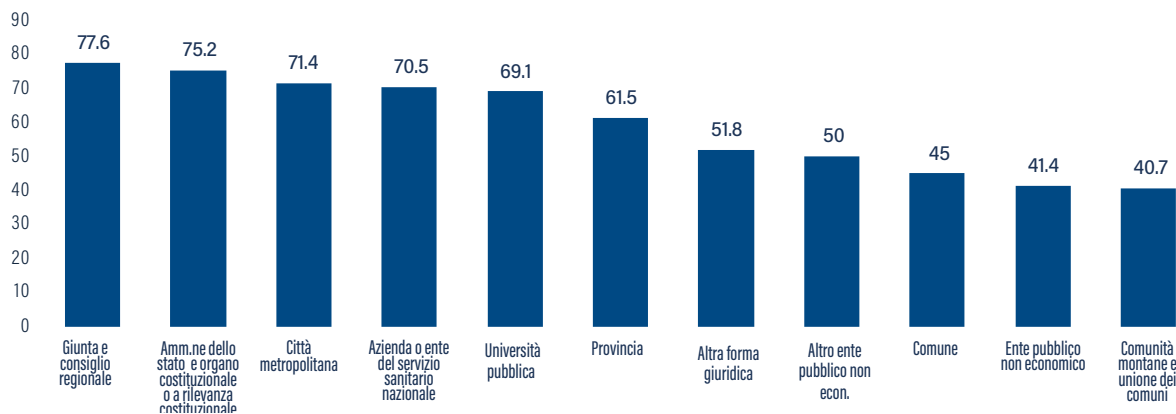
**Prospetto 2. Istituzioni pubbliche per tipologie di ostacoli alla digitalizzazione, per ripartizione geografica. Valori percentuali. Anno 2022**

Ripartizione geografica	OSTACOLI ALLA DIGITALIZZAZIONE									
	Mancanza di adeguata formazione in materia ICT	Carenza di staff qualificato in materie ICT	Spesa elevata per l'ICT	Mancanza di risorse finanziarie	Mancanza di piani strutturati per investimenti in innovazione	Scarsa capacità di fare rete tra diverse istituzioni pubbliche per progetti di digitalizzazione	Mancanza di un referente della trasformazione digitale all'interno dell'unità istituzionale	Mancanza di integrazione tra le applicazioni	Rigidità al cambiamento nell'organizzazione degli uffici	
Nord-ovest	73,5	73,2	73,7	68,6	57,4	54,7	40,4	47,5	41,3	
Nord-est	64,5	66,6	64,1	57,1	49,9	50,3	36,2	50,8	44,6	
Centro	64,2	64,2	66,0	64,7	54,9	51,8	37,4	47,2	44,7	
Sud	66,4	66,4	66,1	69,6	59,6	57,2	41,2	52,2	45,8	
Isole	70,6	70,6	64,0	65,9	60,9	57,9	41,0	48,0	45,0	
<b>Italia</b>	<b>68,5</b>	<b>68,8</b>	<b>68,0</b>	<b>65,5</b>	<b>56,2</b>	<b>54,2</b>	<b>39,3</b>	<b>49,1</b>	<b>43,8</b>	

### 6.2.2. Le misure di sicurezza informatica adottate

Le amministrazioni più avanzate sotto il profilo della *cyber security* sono le Giunte e consigli regionali che mettono in atto il 77,6% del totale delle misure previste (Figura 9).

**Figura 9. Misure di sicurezza informatica messe in atto dalle istituzioni pubbliche sul totale delle misure previste, per forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2022**



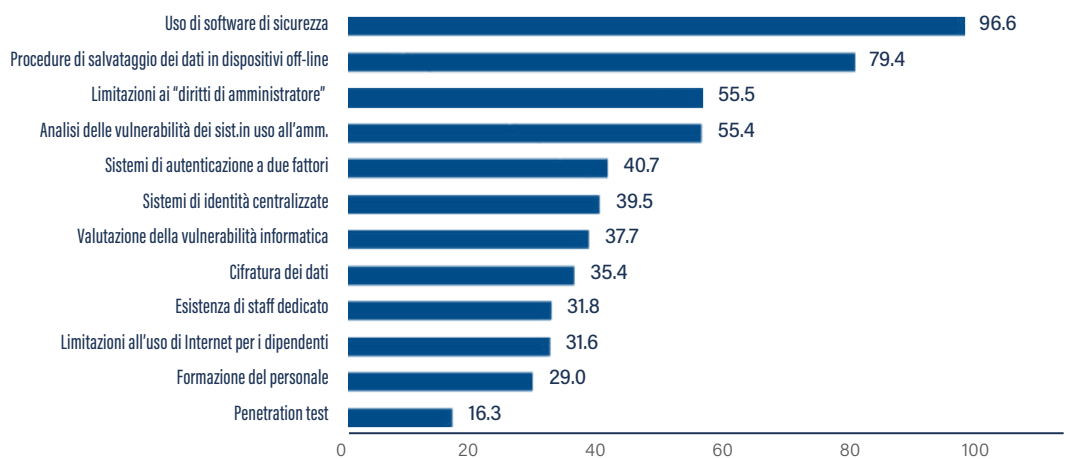
Si tutelano adeguatamente dagli attacchi informatici anche le Amministrazioni centrali dello stato (75,2%), le Città metropolitane (71,4%), che registrano uno scarto positivo di quasi 10 punti percentuali rispetto alle Province (61,5%), e le Aziende o Enti del servizio sanitario nazionale (70,5%). Notevole 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 40,7%, 45,0% e 41,4%).

Nella quasi totalità delle istituzioni pubbliche (96,6%) sono in uso software di sicurezza come Antivirus, Firewall, ecc. (Figura 10). Le procedure di salvataggio in dispositivi off line sono adottate da otto istituzioni su dieci, in maniera abbastanza uniforme tra le diverse tipologie di unità.

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. L'esistenza di staff dedicato alla sicurezza informatica è una misura adottata dal 73,7% delle Amministrazioni dello Stato e dal 71,8% delle Giunte e consigli regionali. I valori più bassi, sotto la media del 31,8%, si rilevano nei Comuni sotto i 5 mila abitanti (23,6%) e nelle Comunità montane e Unioni di comuni (28,1). La formazione del personale all'utilizzo sicuro dei dispositivi ICT è effettuata da appena il 29,0% delle PA, con quote percentuali maggiori per le Regioni (69,2%) e per le Amministrazioni dello Stato (65,8%) e più basse per le Comunità montane (23,2%) e per i Comuni (26,7%). 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.

**Figura 10. Istituzioni pubbliche che hanno adottato misure di sicurezza informatica per tipologia. Valori percentuali. Anno 2022**



### 6.2.3. Interoperabilità e Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)

Il tema dell'interoperabilità sta assumendo un ruolo predominante all'interno della Pubblica Amministrazione e sta diventando un elemento trainante nella "*digital transformation*" che investe il settore pubblico. L'interoperabilità ha un impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini e rappresenta un pilastro fondamentale per il rinnovamento della PA.

Per interoperabilità delle banche dati si intende la capacità delle diverse amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali, di condividere e scambiare informazioni in modo efficiente e sicuro. Questo concetto è in linea con il principio europeo del "*once only*", che prevede che le informazioni vengano inserite una sola volta e poi condivise tra le varie amministrazioni, evitando ridondanze e inefficienze.

Il principale vantaggio dell'interoperabilità delle banche dati risiede nella capacità di promuovere una collaborazione più stretta tra le diverse entità pubbliche, migliorando così la qualità dei servizi offerti. Questo approccio non solo facilita la gestione interna delle amministrazioni, ma offre anche benefici tangibili a cittadini e imprese.

Tra i principali vantaggi si possono elencare:

- Semplificazione significativa dei rapporti interni tra le PA per lo scambio di dati. Le informazioni fluiscono liberamente e senza ostacoli, riducendo la burocrazia e migliorando l'efficienza operativa.
- Maggiore rapidità ed efficienza nella gestione delle informazioni. Un'informazione condivisa è un'informazione che può essere utilizzata più rapidamente, consentendo una risposta più pronta alle esigenze della popolazione.
- Riduzione sensibile dei tempi d'attesa e della possibilità di commettere errori. La standardizzazione dei dati e dei processi riduce il margine di errore umano e accelera i tempi di risposta.
- Incremento delle competenze digitali. L'adozione di nuove tecnologie e pratiche digitali favorisce lo sviluppo di competenze avanzate all'interno delle amministrazioni, preparandole meglio alle sfide future.

Tra le misure per sostenere la trasformazione digitale della PA, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza



(PNRR) prevede un investimento specifico per l'interoperabilità di 646 milioni di euro. Questo investimento è destinato a creare un'interconnessione tra le banche dati delle pubbliche amministrazioni a migliorare la qualità dei servizi pubblici digitali. Un passo significativo in questa direzione è la creazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) e del Catalogo Nazionale Dati (NDC). La PDND è concepita come uno strumento per valorizzare il capitale informativo pubblico, rendendo disponibili le informazioni delle amministrazioni attraverso un catalogo di interfacce digitali, le cosiddette API (Application Programming Interface).

Per garantire il successo di questa iniziativa, occorre considerare come le diverse unità istituzionali possano contribuire a questo obiettivo e come le loro banche dati possano essere integrate in un unico sistema coerente. Ad esempio, il grande numero di comuni italiani comporta una significativa incidenza quantitativa nel processo di interoperabilità, specialmente in aree chiave come l'anagrafe e lo stato civile, che confluiscono nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

I dati raccolti attraverso il Censimento delle istituzioni pubbliche<sup>62</sup> forniscono le basi per un'analisi statistica accurata utile per orientare le politiche pubbliche.

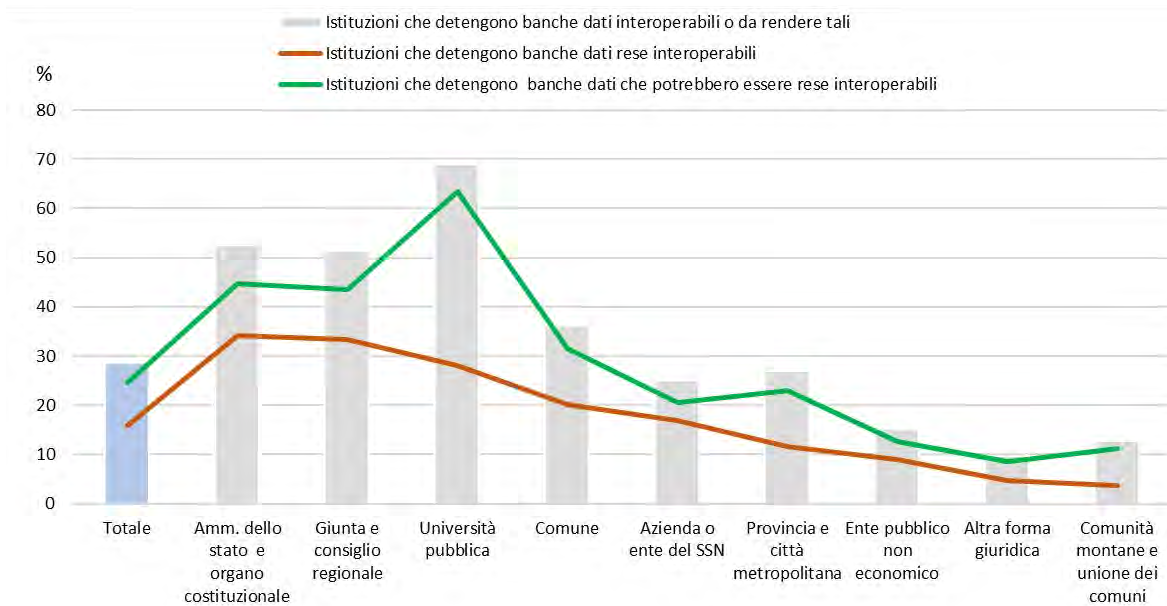
Nel 2022 il 28,5% delle istituzioni pubbliche rispondenti - pari a 3.407 unità - possiede banche dati già rese interoperabili o potenzialmente tali (Figura 11). Approfondendo il livello di analisi, un'amministrazione su 6 detiene banche dati che sono state rese interoperabili, mentre quasi una su 4 detiene banche dati che potrebbero essere rese tali<sup>63</sup>. L'interazione telematica tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese è più diffusa presso le Amministrazioni dello Stato, con il 34,2% delle istituzioni che hanno banche dati già interoperabili e il 44,7% che potrebbe renderle interoperabili agevolando lo svolgimento di compiti istituzionali di altre pubbliche amministrazioni. Seguono le Regioni (33,3%) e le Università (28,2% e) che spiccano per la quota di quelle che possiedono banche dati che potrebbero essere rese interoperabili (43,6% e 63,4%). Sul fronte opposto, le istituzioni che non detengono banche dati potenzialmente interoperabili o da rendere tali, si concentrano presso le Comunità montane e unione dei comuni (87,3%), Enti pubblici non economici (84,9%) e ad altre istituzioni appartenenti ad Altra forma giuridica<sup>64</sup> (90,2%).

62 I quesiti sulla interoperabilità delle banche dati sono stati inseriti nella rilevazione censuaria principalmente per soddisfare le esigenze del progetto PNRR relativo all'intervento "Catalogo nazionale dati" MIC1 sub investimento 1.3.1. Per realizzare tale progetto, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istat, rispettivamente in qualità di titolare e soggetto attuatore dell'intervento, hanno stipulato un accordo di collaborazione per la "Progettazione, creazione e attuazione di un catalogo centrale (in open data, secondo i principi del Quadro europeo di interoperabilità) comprendente schemi di dati, ontologie e vocabolari di base a sostegno della creazione e della progettazione di servizi digitali interoperabili"; nell'ambito dell'accordo, il Soggetto attuatore garantisce "il coordinamento e la realizzazione operativa del Catalogo".

63 Le istituzioni che detengono esclusivamente banche dati interoperabili sono 454, le istituzioni che detengono esclusivamente banche dati da rendere interoperabili sono 1513 e quelle che detengono entrambe le fattispecie sono 1.440.

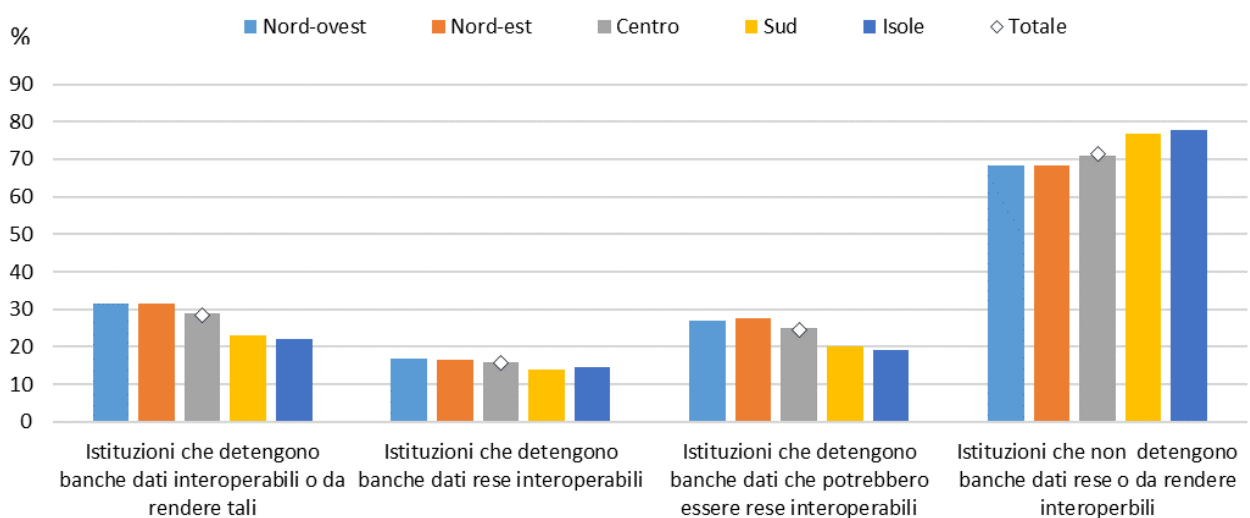
64 In "Altra forma giuridica" sono compresi: Consorzio di diritto privato, Società consortile, Ente pubblico economico, Azienda speciale ai sensi del T.U. 267/2000, Azienda pubblica di servizi alle persone ai sensi del d.lgs. n. 207/2001, Associazione riconosciuta, Fondazione (escluse fondazioni bancarie), Altra forma di ente privato con personalità giuridica, Associazione non riconosciuta, Altra forma di ente privato senza personalità giuridica, Autorità indipendenti.

**Figura 11. Istituzioni che detengono banche dati interoperabili o da rendere tali per forma giuridica.** Valori percentuali. Anno 2022



A livello territoriale (Figura 12), le istituzioni che dispongono di banche dati interoperabili o potenzialmente tali, sono concentrate principalmente al Nord-ovest (ripartizione con il maggior numero di comuni) e Nord-est, con valori al di sopra del 31% in entrambi i casi. Segue il Centro con il 29,0%, mentre il Mezzogiorno si attesta ad una quota intorno al 23%, inferiore alla media nazionale. A livello regionale invece, le istituzioni con banche dati rese interoperabili, sono maggiormente presenti in Friuli-Venezia-Giulia (23,9%), Lombardia (regione con il maggior numero di comuni), Marche e Valle d'Aosta ciascuna con una quota superiore al 18%. Al contrario, la percentuale più bassa di istituzioni con banche dati già interoperabili o potenzialmente tali è prevalente nelle regioni del Mezzogiorno. In particolare, la Puglia, il Molise l'Abruzzo e la Calabria registrano una quota inferiore al 14%.

**Figura 12. Istituzioni che detengono banche dati interoperabili o da rendere tali per ripartizione territoriale.** Valori percentuali. Anno 2022

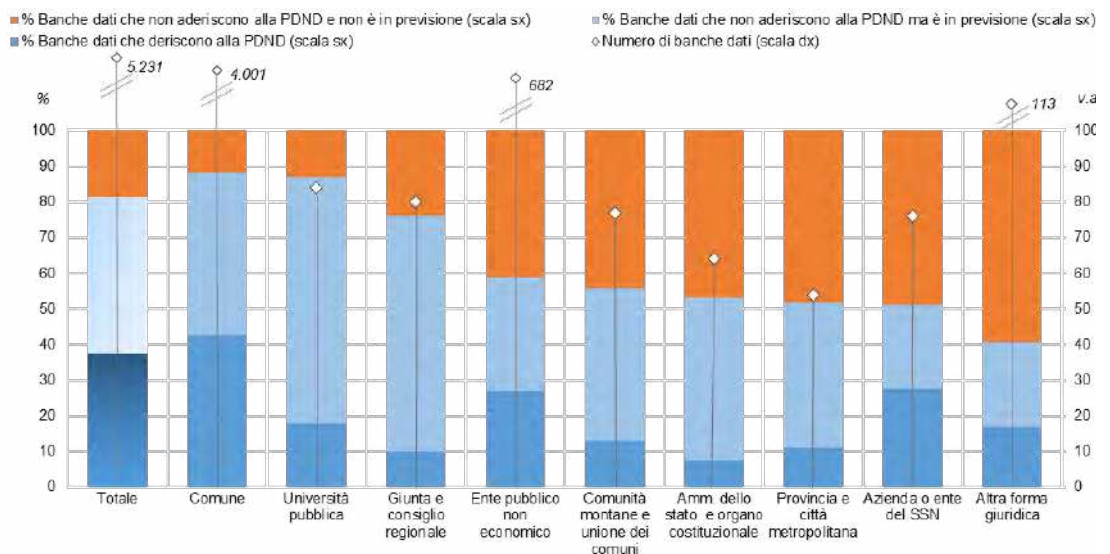


Le banche dati dichiarate dalle istituzioni pubbliche rispondenti<sup>65</sup> sono 5.231 (Figura 13), il 37,7% delle quali aderisce alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND). La maggiore adesione delle banche dati all'infrastruttura tecnologica che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche

65 Cfr. Nota 62.

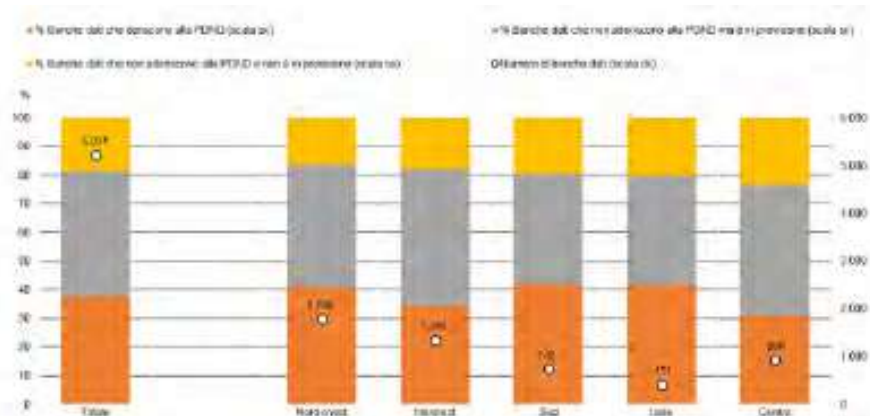
amministrazioni riguarda principalmente quelle dei Comuni (42,5%), che rappresentano il 76% delle banche dati complessivamente rilevate dal censimento (circa 4.000). Seguono le banche dati delle Aziende o Enti del Servizio sanitario nazionale con il 27,6% e degli Enti pubblici non economici con il 27,0% (poco meno di 800 detenute per lo più dalle CCAA e dagli Ordini e collegi professionali). Nel complesso, le banche dati che non aderiscono ancora alla PDND ma per le quali è prevista l'adesione rappresentano poco meno della metà (43,6%). La quota sale al 69,0% per le Università e al 66,3% per le Regioni. Nello scenario che si prospetta dalle risultanze censuarie, i Comuni, le Università e le Regioni potrebbero raggiungere una quota complessiva di adesione, superiore al 76%. Per quanto riguarda invece le unità appartenenti a tutte le altre forme giuridiche, queste si attesterebbero ad oltre il 50%, ad eccezione delle unità appartenenti alla categoria "Altra forma giuridica", per le quali si registra la percentuale più alta di banche dati che non aderiscono alla PDND e per le quali non è prevista l'adesione (59,3%).

**Figura 13 Banche dati che aderiscono o meno alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per forma giuridica.** Valori assoluti (scala a destra) e percentuali (scala a sinistra). Anno 2022



A livello territoriale (Figura 14), le istituzioni che detengono complessivamente la più alta percentuale di banche dati sono concentrate principalmente al Nord-ovest (34,4%) e Nord-est (25,6%). Seguono il Centro con il 17,9%, il Sud con circa il 14% e infine le Isole con il 7,9%. Da notare che, rispetto alle unità rispondenti, sia il Sud che le Isole presentano la percentuale più alta di banche dati che aderiscono alla PDND, superiore al 40% in entrambi i casi. Nell'attuale scenario delineato dai dati censuari, le regioni del Nord-ovest, del Nord-est e del Mezzogiorno potrebbero registrare complessivamente un tasso di adesione alle banche dati della PDND vicino all'80%, mentre il Centro si posiziona subito dopo con il 76%.

**Figura 14 Banche dati che aderiscono o meno alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per ripartizione geografica** Anno 2022 (valori assoluti e percentuali)



## Il sistema integrato delle statistiche sulla Pubblica Amministrazione

a cura di ISTAT<sup>66</sup>

Le statistiche prodotte dall'Istat in tema di pubblica amministrazione vengono realizzate attraverso il Sistema Integrato delle Statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni, basato sia su dati di fonte amministrativa, sia su dati derivanti da indagini periodiche aventi ad oggetto le istituzioni pubbliche.

Il sistema integrato consente la produzione efficiente e tempestiva di una grande quantità di statistiche inerenti alla pubblica amministrazione, che vengono poi pubblicate attraverso i vari canali di diffusione utilizzati dall'Istat (i più importanti sono il sito web istituzionale (<https://www.istat.it/>) e il portale PubblicaAmministrazione.Stat).

Nel quadro informativo definito dal Sistema Integrato dei Registri (SIR), l'Istat ha avviato lo sviluppo del Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (di seguito REPA), con l'obiettivo di concorrere a determinare un sistema statistico più ampio dedicato alla pubblica amministrazione. Il REPA rappresenta un'estensione del Registro di base delle amministrazioni pubbliche costituito dalle unità pubblicate ogni anno nella lista S13, da cui mutua la popolazione di riferimento. Le unità statistiche della popolazione di riferimento sono basate sullo schema classificatorio e concettuale contenuto nel regolamento dei conti economici europei, SEC2010.

Il processo generale di costruzione e alimentazione del REPA si compone di quattro macro-processi: acquisizione delle fonti e della popolazione di riferimento identificata nel Sistema Integrato dei Microdati (SIM); elaborazione e integrazione delle fonti selezionate; validazione tematica dei risultati dell'integrazione e alimentazione del REPA; creazione degli output di produzione, come il Frame PA. Le variabili strutturali delle unità statistiche sono fornite dai registri di competenza del SIR. Le variabili del registro distinte in entrate e spese sono a diversi livelli di granularità in funzione delle fonti disponibili sui Bilanci delle diverse tipologie di enti.

Il livello informativo di tutte le fonti viene armonizzato per garantire l'output principale del registro, il Frame PA, che viene ottenuto per aggregazione di dati che vanno a costituire le variabili finali scelte perché approssimino i principi della contabilità economico-patrimoniale verso cui tende il processo di riforma della finanza pubblica.

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 funzione della fonte e della sua tempestività, oltre che da fattori dipendenti dalla completezza e dalla copertura delle unità del registro.

Il processo di costruzione e di caricamento del registro è stato messo sotto controllo sia dal punto di vista della qualità sia dal punto di vista dell'automatizzazione. Quest'ultima consente di dare robustezza al processo e soprattutto di standardizzarlo e renderlo controllabile e gestibile. Il controllo di processo e la costruzione degli indicatori di qualità sono stati completati per la parte degli enti territoriali, pertanto, per tali enti il Repa è passato dalla fase prototipale alla fase di produzione. Per le altre sottopopolazioni del registro, gli applicativi sono in fase di completamento.

Il sistema integrato delle statistiche sulla Pubblica Amministrazione si basa anche sui dati acquisiti da rilevazioni dirette, tra le quali particolare rilevanza assume la rilevazione diretta multiscopo del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche che offre informazioni prevalentemente qualitative e misurazioni dell'andamento delle principali caratteristiche, e consente di tracciare la mappatura territoriale delle relative unità locali e delle risorse umane ivi impegnate.

La rilevazione censuaria nel 2026 giungerà alla quinta edizione e sono già in corso riflessioni sulle prospettive di evoluzione dei contenuti dei nuovi questionari. In questo contesto, la prossima edizione della rilevazione censuaria si caratterizza per uno sforzo di razionalizzazione dei contenuti con l'obiettivo di una ulteriore riduzione del *burden* statistico attraverso l'inserimento, nella Rilevazione censuaria, dei quesiti attualmente rilevati attraverso l'indagine Istat sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni (ICTPA), proponendola come un modulo *ad hoc* che approfondisca i temi della transizione digitale delle PA, per il ruolo centrale nel processo di trasformazione in atto, anche alla luce della carica propulsiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In tal modo la Rilevazione triennale ICTPA diventerebbe un "Modulo sull'uso dell'ICT da parte delle Istituzioni Pubbliche" con un proprio codice di statistica (STA) nel nuovo PSN 2026-2028.

Questa operazione consentirebbe: da un lato di razionalizzare le informazioni sulla digitalizzazione delle PA evitando duplicazioni o incoerenze, dall'altro di estendere la disponibilità di alcuni indicatori, rilevati solo a livello di PA locale, anche alle Istituzioni centrali e alle altre tipologie istituzionali, che compongono il perimetro delle IP.

66 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 al sistema integrato della pubblica amministrazione,) e i seguenti contributori P. Altii, S. Cavatorta, R. Radini,

## 2. MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI SERVIZI PUBBLICI NELLA TRANSIZIONE VERSO LA SOSTENIBILITÀ: LE DIFFERENZE TERRITORIALI

a cura di Emanuele Padovani<sup>67</sup>

## 1. Introduzione

Questo capitolo ha un duplice obiettivo. Da un lato, mira a fornire un quadro metodologico per la misurazione della performance della pubblica amministrazione, allineato ai modelli teorici, normativo-istituzionali e della prassi. Questa parte è sviluppata nella sezione 2, dove si inquadra la misurazione della performance all'interno del concetto di Valore Pubblico, esaminando gli strumenti di misurazione e gestione della performance nella pubblica amministrazione italiana. La sezione 3 approfondisce ulteriormente il modello di misurazione con particolare riferimento agli impatti, la dimensione più rilevante all'interno di questo rapporto, collegandoli agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs).

Dall'altro lato, il capitolo si concentra sulla misurazione concreta della performance della pubblica amministrazione, con un focus sulle differenze territoriali. L'obiettivo è non solo rilevare le eccellenze, ma soprattutto evidenziare i gap che dovrebbero essere colmati per garantire servizi adeguati su tutto il territorio nazionale. L'analisi focalizzata sugli impatti e con particolare attenzione ai territori regionali è presentata nella sezione 4. La sezione 5 sviluppa invece un'indagine per cluster territoriale regionale e provinciale, oltre che per dimensione degli enti, affrontando la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia nelle funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario, tra cui amministrazione, polizia locale, istruzione, viabilità, gestione del territorio, rifiuti, servizi sociali e asili nido.

## 2. La metodologia di misurazione integrata del Valore Pubblico<sup>68</sup>

### 2.1. Il quadro normativo-istituzionale in sintesi

L'attuale quadro normativo-istituzionale sul concetto di Valore Pubblico (VP) e sulla pianificazione e misurazione integrate delle sue componenti costitutive (salute delle risorse o salute amministrativa, performance, impatti) fonda le sue radici nel **D.Lgs. n. 150 del 2009, come modificato, dal D.Lgs. n. 74 del 2017**, che ha introdotto all'art. 8 la salute delle risorse (es. "miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali"), le "performance organizzative" e "l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività".

Questa impostazione è stata poi declinata in maggiori dettagli dalle **Linee Guida (LG) 2017, 2018, 2019, 2021 del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP)** che hanno fornito la prima definizione ufficiale di (VP) come miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti sociali, economici, ambientali sul benessere di utenti e stakeholder, degli impatti come orizzonte delle performance organizzative, dell'efficacia e dell'efficienza come cuore delle performance organizzative, dello stato o salute delle risorse (umane, economico-finanziarie, strumentali, ecc.) come presupposto delle performance organizzative. Di fatto le LG del DFP hanno proposto l'interessante principio delle performance come leve di creazione del (VP).

Poi sono arrivati i **Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) 2019 e 2022 dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC)** che hanno focalizzato il concetto di VP come benessere degli utenti e degli stakeholder, introducendo il principio dell'integrazione tra gestione della performance e gestione dei rischi e il principio delle misure anticorruzione e trasparenza come leve di protezione del VP.

Da ultimo, ricordiamo le **Relazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) 2019, 2020, 2021, 2022** che hanno approfondito il concetto di VP e le metodologie per la sua creazione (tramite gli obiettivi di miglioramento delle performance), per la sua protezione (tramite le misure di mitigazione dei rischi corruttivi e di promozione della trasparenza) e per la sua abilitazione (tramite le azioni di miglioramento della salute delle risorse).

Infine, arriva il **PIAO (Piano Integrato di Attività e di Organizzazione)** un innovativo strumento di pianificazione e misurazione integrate, introdotto dall'art. 6 del **D.L. n. 80 del 2021, convertito dalla L. n. 113 del 2021**, come tassello della più ampia riforma delle Pubbliche Amministrazioni (PA) contenuta nel Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR). La "messa a terra" del PIAO è stata affidata a due decreti attuativi:

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

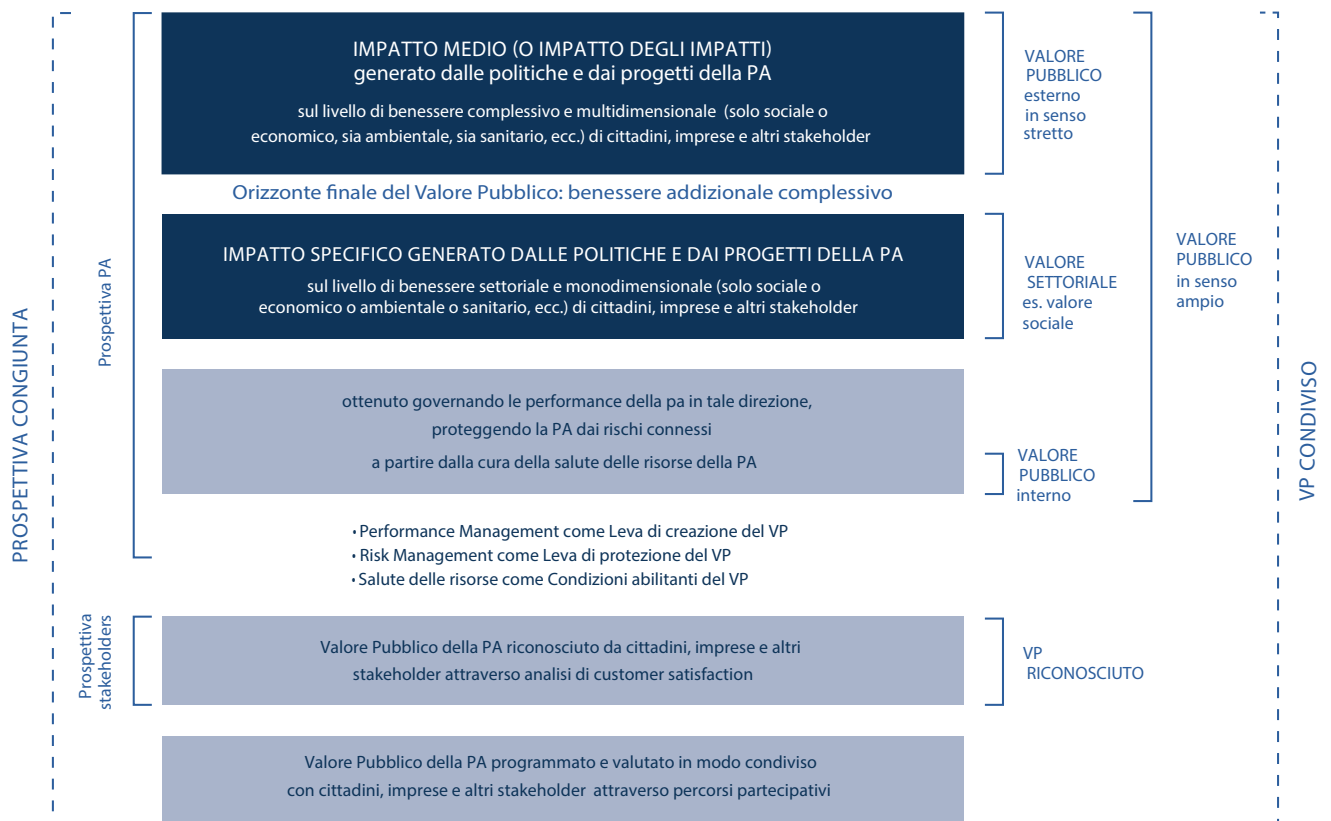
<sup>68</sup> Di Denita Cepiku, Università di Roma "Tor Vergata" componente dell'"Osservatorio Nazionale per il Lavoro Pubblico"Centro di Ricerca sul Valore Pubblico "CERVAP" e di Enrico Deidda Gagliardo componente dell'"Osservatorio Nazionale per il Lavoro Pubblico" Centro di Ricerca sul Valore Pubblico "CERVAP".

## 2.2. La metodologia di misurazione integrata del Valore Pubblico

Il VP è un concetto ampiamente indagato nella letteratura scientifica internazionale e nazionale (Borronovi E. & Mussari R., 2011; Bozeman B., 2007; Bracci E. et al., 2014; Cepiku D., Deidda Gagliardo E., 2023; Cepiku D., 2018; Deidda Gagliardo E., 2002, 2015, 2019; Deidda Gagliardo E. & Papi L., 2019; Deidda Gagliardo E. & Saporito, R., 2021; Deidda Gagliardo E. et al. 2023; Gherardi L. et al., 2021; Gobbo G., 2021; Hartley J. et al., 2015; Jørgensen T. B. & Bozeman B., 2007; Moore M., 1995; Papi L., 2021; Papi L. et al. 2018, 2021; Poddighe F. & Deidda Gagliardo E., 2011; Rana T. et al., 2019; Rebora G. e Meneguzzo M., 1990; Stoker G., 2006; Talbot C., 2008). Si tratta di un concetto caleidoscopico, ovvero non assoluto ma mutevole nello spazio e nel tempo secondo la prospettiva dell'osservatore. Per tale motivo, il VP andrebbe definito dall'amministrazione pubblica in sede di pianificazione e di misurazione, auspicabilmente attraverso il coinvolgimento partecipativo di cittadini, imprese e altri stakeholder:

- dal punto di vista *spaziale*, ad esempio, il VP del Comune X nel mandato 2025-2030 potrebbe essere diverso dal VP del Comune Y; dal punto di vista *temporale*, ad esempio, il VP del Comune X nel mandato 2025-2030 potrebbe essere diverso dal VP dello stesso comune nel mandato 2030-2035;
- dal punto di vista della *prospettiva dell'osservatore*, il VP si potrebbe pianificare e misurare secondo tre prospettive: la prospettiva oggettiva delle PA; quella soggettiva degli stakeholder; la prospettiva congiunta.

Figura 1. Il concetto di Valore Pubblico



Fonte: propria elaborazione



Secondo la "prospettiva oggettiva, delle PA", il VP può essere inteso a sua volta in due modi:

- **VALORE SETTORIALE:** impatto specifico generato da politiche e progetti pubblici sul livello di benessere settoriale (es. solo sociale come l'aumento dell'occupazione, solo economico come l'aumento del fatturato delle imprese, solo ambientale come la riduzione dell'inquinamento, solo sanitario come la riduzione dei pazienti malati) di cittadini, imprese e altri stakeholder. In poche parole: il valore settoriale è il benessere settoriale aggiuntivo e viene pianificato e misurato in modo monodimensionale (es. aumento del n. di laureati di un'Università occupati entro 1 anno dalla laurea in imprese ad alto inquinamento, che pagano bassi salari d'ingresso: in tal caso, si crea valore sociale ma non valore economico o valore ambientale).
- **VALORE PUBBLICO in senso ampio o VALORE DEI VALORI.** Gli impatti interni sulla quantità e sulla qualità delle risorse (salute dell'amministrazione o VP Interno) agiscono come drivers per ridurre i rischi e per migliorare le performance, a loro volta funzionali al miglioramento degli impatti esterni (o VP Esterno). Il VP può essere misurato da un indicatore sintetico o composito che aggrega le diverse dimensioni del benessere interno ed esterno:
  - **VALORE PUBBLICO ESTERNO (o VP in senso stretto):** IMPATTO MEDIO generato dalle politiche e dai progetti della singola PA sul livello di BENESSERE COMPLESSIVO e MULTIDIMENSIONALE (contemporaneamente sia economico che sociale, ambientale e sanitario) di cittadini, imprese e altri stakeholder. In poche parole: il VP esterno è l'"impatto degli impatti", cioè il livello di benessere multidimensionale aggiuntivo (es., l'aumento del n. di laureati di un'Università occupati entro 1 anno dalla laurea in imprese a basso inquinamento che garantiscono buoni stipendi all'ingresso: in tal caso, si crea contemporaneamente valore sociale, economico e ambientale o, in altre parole, sviluppo sostenibile).
  - **VALORE PUBBLICO INTERNO:** livello di salute amministrativa o delle risorse organizzative, di clima e di genere, professionali, infrastrutturali, digitali, economico-finanziarie dell'ente. Il VP interno è funzionale al VP esterno facendo leva sulla riduzione dei rischi e sul miglioramento delle performance: in altre parole, la presenza di adeguati livelli di quantità e qualità delle risorse dell'ente abilita la sua capacità di proteggerlo dai rischi e di aumentare la trasparenza, di migliorarne i livelli di efficienza e di efficacia, favorendo infine la generazione di impatti positivi sul benessere degli stakeholder esterni.

Secondo la "prospettiva soggettiva degli stakeholder", il **VALORE PUBBLICO RICONOSCIUTO** è il livello di benessere complessivo e multidimensionale riconosciuto da cittadini, imprese e altri stakeholder tramite analisi di customer satisfaction.

In una **prospettiva congiunta tra PA e stakeholder**, il VP può essere inteso come **VALORE PUBBLICO CONDIVISO**, cioè come livello di benessere complessivo e multidimensionale pianificato e misurato insieme a cittadini, imprese e altri stakeholder attraverso percorsi partecipativi.

Ma come si potrebbe pianificare e misurare la capacità di abilitazione (ovvero i livello di salute amministrativa), protezione (cioè, il livello di mitigazione dei rischi) e creazione (ossia, il livello di performance) dei singoli impatti (intesi come livelli specifici di benessere) e del VP (inteso come livello di impatto degli impatti sul benessere complessivo)?

Le PA dovrebbero accrescere la funzionalità programmatica all'abilitazione, alla protezione e alla creazione di VP, intesa quale convergenza sinergica dei tre ambiti programmatici delle risorse (VP Interno), dei rischi e delle performance verso l'orizzonte comune della generazione di VP Esterno, ovvero del miglioramento del benessere multidimensionale dei cittadini di oggi, creando le condizioni per l'incremento del benessere dei cittadini di domani.

Alla luce di quanto scritto nel paragrafo precedente, possiamo sintetizzare che:

- le dimensioni del Performance Management o PM (individuali e organizzative) costituiscono le leve per creare il VP (Linee Guida Dipartimento della Funzione Pubblica 1/2017, 2/2017, 3/2018, 4/2019, 5/2019, 6/2020);
- le dimensioni del Risk Management o RM (non solo l'Anticorruzione, ma anche i rischi informatici, privacy, strategici, operativi, economico e finanziario, ecc, costituiscono le leve per proteggere il VP (PNA Piano Nazionale Anticorruzione dell'ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione 2019 e 2022);
- le dimensioni del Resource Management o Salute amministrativa costituiscono l'insieme dei driver

per incrementare il livello di protezione e creazione di VP, e quindi possono essere considerate quali condizioni abilitanti del VP (Relazione CNEL Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro 2019).

Il framework della "Piramide del Valore Pubblico" consente di pianificare e misurare la capacità di abilitazione, protezione e creazione del VP sia in modo analitico (ovvero per singolo piano della piramide: es. solo performance) che in modo integrato (ossia, considerando congiuntamente tutti i piani della piramide, quindi sia risorse, che performance e rischi, che impatti) attraverso il PIAO. Il PIAO mira a migliorare la qualità delle architetture di programmazione integrando e orientando salute delle risorse, performance e rischi in prima battuta verso il miglioramento dei singoli impatti (da misurare tramite adeguati indicatori monodimensionali) e, seconda battuta, verso l'orizzonte comune della generazione di VP, ovvero del miglioramento dell'impatto degli impatti, da misurare tramite un indicatore multidimensionale di sintesi.

In accordo con il D.L. 80/2021, convertito dalla L. 113/2021 e reso operativo dal DPR 81/2022 e dal DM 132/2022, le PA devono pianificare politiche e progetti (es. PNRR) secondo la seguente logica d'integrazione funzionale al VP: *+Salute delle risorse, +Performance individuali, +Performance organizzative, -Rischi, +Impatti, +Valore Pubblico*.

La Piramide funziona secondo una logica di generazione e misurazione progressiva del valore, partendo dalla base, salendo di livello in livello e trovando la sua misura sintetica e integrata nell'apice (Relazioni CNEL 2021 e 2022). Da notare, il ruolo cruciale dei Dirigenti e Dipendenti e la necessità di valutare le loro performance individuali sulla base del contributo alle performance organizzative e alle misure di gestione dei rischi, ponendo il VP al primo posto (Direttiva del Ministro Zangrillo del 28.11.2023).

**Figura 2 - La Piramide del Valore Pubblico quale framework metodologico del PIAO.**



Fonte: Enrico DEIDDA GAGLIARDO, 2002, 2015, 2021, 2022, 2023, 2024

Nel caso specifico degli enti locali (Province, Città Metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni, ecc.) si potrebbe configurare una catena programmatica articolata in tre livelli, per sinergizzare DUP, PEG e PIAO all'interno di un'architettura programmatica onnicomprensiva e integrata (anche rispetto al bilancio previsionale).

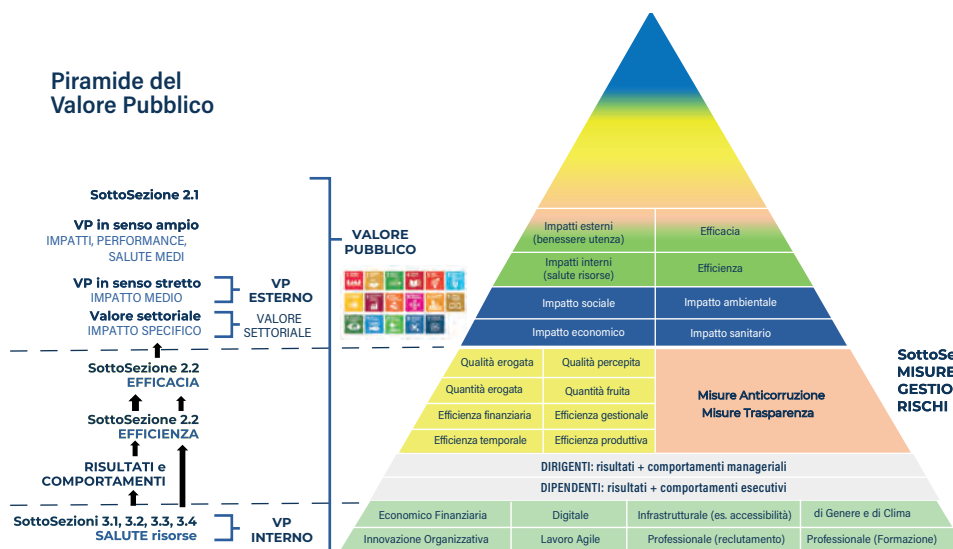
Figura 3 – Catena programmatica negli Enti Locali

STRUMENTO	OBIETTIVI	INDICATORI	PREV.FINANZIARIE
<b>I Livello programmatico (del Valore Pubblico o STRATEGICO)</b>			
DUP SeS (eventuale aggiornamento nel PIAO, SottoSez. VP)	Analisi di contesto e Obiettivi di VP (anche coincidenti con Linee di Mandato)	Indicatori sintetici di VP	Missione di bilancio
	Obiettivi strategici	Indicatori analitici di impatto	
<b>II Livello programmatico (OPERATIVO) = (GESTIONALE GENERALE)</b>			
DUP	Obiettivi operativi	NO	Program. bilan Titolo bilancio
PEG	Obiettivi gestionali Generali (DM 25.07.2023) (o Obiettivi di Performance) COINCIDENTI CON OBIETTIVI OPERATIVI	NO	Capitolo di PEG
PIAO (SottoSezione Performance)	NO	Indicatori di efficacia: es. quantità; qualità Indicatori di efficienza: es. finanziaria, gestionale, produttiva, temporale	NO
PIAO (SottoSezione Anticorruzione)	Misure anticorruzione specifiche (a protezione degli Obiettivi Gestionali Generali o di Performance)	Indicatori di gestione del rischio corruttivo Indicatori di trasparenza	NO
<b>III Livello programmatico (GESTIONALE SPECIFICO)</b>			
PIAO (SottoSezione Organizzazione)	Obiettivi gestionali specifici (organizzativi) (DM 25.07.2023)	Indicatori di salute organizzativa quantità e qualità innovazioni organizzative quantità e qualità lavoro agile	Capitolo di PEG
PIAO (SottoSezione Capitale Umano)	Obiettivi di gestione specifici (professionali) (DM 25.07.2023)	Indicatori di salute professionale quantità e qualità delle RU da reclutare quantità e qualità delle RU da formare	Capitolo di PEG

Fonte: Linee Guida UPI-PIAO sul PIAO delle Province (Progetto UPIAO)

A questo punto rispondiamo alla domanda "Come si misura in modo integrato il Valore Pubblico, quale media della salute amministrativa o impatti interni sulle risorse, delle performance e degli impatti esterni sul benessere dei cittadini?"

Figura 4 – Come si abilita, si protegge, si crea e si misura in modo integrato il Valore Pubblico



Fonte: Enrico Deidda Gagliardo, 2002, 2015, 2021, 2022, 2023, 2024

La BASE della Piramide corrisponde alle SottoSezioni 3.1 (Salute Organizzativa), 3.2 (Salute Organizzativa Agile), 3.3 (Salute Professionale: reclutamento), 3.4 (Salute Professionale: formazione) del PIAO, e in ottica più allargata a tutte le dimensioni di Salute quantitativa e qualitativa delle risorse, rispondendo alla domanda "come abilitare il VP?".

La creazione e la protezione del VP sono abilitate dalla programmazione di azioni propedeutiche e funzionali a migliorare la quantità e la qualità di diverse tipologie di risorse della PA, che agiscono quindi come driver del VP:

- **Salute organizzativa** (es. adeguatezza dell'organizzazione dell'ente rispetto obiettivi di VP della governance; innovazione organizzativa: es. passaggio da un approccio verticale di tipo funzionale ad un approccio trasversale per processi);
- **Salute organizzativa agile** (es. adeguatezza dell'organizzazione rispetto al LA);
- **Salute professionale-reclutamento** (es. adeguatezza delle competenze professionali esistenti rispetto a quelle funzionali al VP perseguita tramite reclutamento);
- **Salute professionale-formazione** (es. adeguatezza delle competenze professionali esistenti rispetto a quelle funzionali al VP perseguita tramite formazione);
- **Salute di genere** (es. equilibrio nel numero di donne e uomini esistenti all'interno dell'amministrazione nei vari ruoli organizzativi, pari opportunità per tutti/e) e *del clima interno* (es. benessere organizzativo);
- **Salute economica e finanziaria** (es. solidità patrimoniale, fluidità finanziaria, equilibrio economico);
- **Salute infrastrutturale** (es. sicurezza e accessibilità fisica delle strutture);
- **Salute digitale** (es. digitalizzazione dei processi e dei servizi; accessibilità digitale delle piattaforme digitali) e
- **Salute informativa** (es. integrazione dei database).

**Tabella 1 – Salute amministrativa o delle risorse dell'amministrazione**

<b>SALUTE AMMINISTRATIVA</b>	<b>Esempi di indicatori di salute amministrativa o di salute delle risorse</b>
<b>Salute organizzativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. unità organizzative funzionali al VP / N. unità organizzative totali</li> <li>• N. processi organizzativi mappati / N. processi organizzativi totali</li> <li>• N. processi organizzativi semplificati / N. processi organizzativi mappati...</li> </ul>
<b>Salute organizzativa agile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. UO in LA</li> <li>• N. RU in LA</li> </ul>
<b>Salute professionale Reclutamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. RU reclutate con competenze funzionali al VP / N. RU reclutate</li> </ul>
<b>Salute professionale Formazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. RU formate con competenze funzionali al VP / N. RU formate</li> </ul>
<b>Salute di genere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. RU donne / N. RU uomini</li> <li>• N. RU donne tra i dirigenti / N. RU uomini tra i dirigenti</li> </ul>
<b>Salute di clima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. RU destinatarie di misure di benessere organizzativo soddisfatte / N. RU destinatarie di misure di benessere organizzativo totali</li> </ul>
<b>Salute economico-finanziaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilibrio reddituale tra proventi e costi</li> <li>• Fluidità finanziaria tra entrate e spese</li> <li>• Solidità patrimoniale tra attività e passività</li> </ul>
<b>Salute infrastrutturale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. o Mq infrastrutture in sicurezza / N. o Mq infrastrutture totali</li> <li>• N. o Mq infrastrutture accessibili / N. o Mq infrastrutture totali</li> </ul>
<b>Salute digitale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. processi organizzativi digitalizzati / N. processi organizzativi semplificati</li> <li>• N. servizi digitalizzati / N. servizi digitalizzabili</li> <li>• N. piattaforme digitali accessibili / N. piattaforme digitali totali</li> </ul>
<b>Salute informativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. banche dati integrate / N. banche dati totali</li> </ul>

Fonte: propria elaborazione

Le informazioni utili a misurare la salute amministrativa, oltre all'azione di miglioramento della salute, lo stakeholder interno di riferimento e la formula dell'indicatore di salute delle risorse, sono il livello di salute di partenza (baseline anno N), il target programmato per l'anno successivo (target N+1), il risultato conseguito nell'anno successivo (risultato N+1), l'evidenziazione della differenza sia rispetto alla baseline che rispetto al target; le fonti dati interne (ad esempio, banche dati sul personale, check-up organizzativi, indagini di benessere organizzativo e di equilibrio di genere, contabilità generale, analitica e analisi di bilancio, sistemi informativi, ecc.).

**Tabella 2 - Le informazioni utili a misurare la salute delle risorse**

Azione di miglioramento della salute	Stakeholder interno	Formula salute	Baseline salute N	Target salute N+1	Risultato salute n+1	Delta risultato-baseline salute	Delta target-risultato salute	Fonte dati salute
--------------------------------------	---------------------	----------------	----------------------	----------------------	----------------------	---------------------------------	-------------------------------	-------------------

Fonte: propria elaborazione

I **livelli INTERMEDI della Piramide** corrispondono alle SottoSezioni 2.2 (Performance) e 2.3 (Rischi corruttivi) del PIAO e rispondono alle domande "come creare il VP?" e "come proteggere il VP?", da affrontare in modo integrato così da proteggere gli specifici obiettivi di performance (ad esempio un bando di agevolazione per le imprese del territorio) con specifiche misure anticorruzione (ad esempio un doppio controllo o una procedura integralmente digitalizzata sul bando in oggetto).

Da un lato, per creare VP occorre che le unità organizzative perseguano le performance organizzative erogando servizi in quantità e qualità adeguate, con il contributo delle performance individuali dei dirigenti e dipendenti coinvolti. Il conseguimento delle performance dovrebbe, però, essere funzionale ad un miglioramento del benessere dei cittadini per evitare di inseguire in modo autoreferenziale e scomposto le molteplici performance. Risulta necessario finalizzare le attività delle unità organizzative in funzione dell'incremento della qualità di vita della collettività rispetto alla situazione di partenza. Le performance organizzative possono essere misurate tramite indicatori di efficienza e di efficacia.

- La dimensione dell'*efficienza* misura lo sforzo realizzativo. I relativi indicatori esprimono la capacità di utilizzare le risorse (input) in modo sostenibile e tempestivo nel processo di erogazione del servizio (output) o, in altri termini, la capacità di produrre beni e servizi minimizzando le risorse impiegate. Le informazioni sull'efficienza si ottengono, ad esempio, dal controllo di gestione. L'efficienza può essere di diversi tipi:
  - finanziaria (es. percentuale di pagamenti rispetto agli impegni finanziari),
  - economico-gestionale (costo di erogazione di un servizio),
  - produttiva (Full Time Equivalent FTE di erogazione di un servizio),
  - temporale (tempi di erogazione di un servizio).

**Tabella 3 – Performance: efficienza**

<b>Finanziaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % capacità di impegno: € spese impegnate / € spese stanziare</li> <li>▪ % capacità di pagamento: € spese pagate / € spese impegnate</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Economico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ € costi/N. o quantità servizi</li> <li>▪ € costi/N. utenti</li> </ul>
<b>Gestionale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % costi variabili/N. servizi</li> <li>▪ % costi variabili /N. utenti</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Produttiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. RU / N. o quantità servizi</li> <li>▪ N. RU / N. utenti</li> <li>▪ N. FTE / N. o quantità servizi</li> <li>▪ N. FTE / N. utenti (Il Full Time Equivalent è una misura convenzionale usata per quantificare lo sforzo lavorativo. Un FTE corrisponde ad una risorsa umana che lavora a tempo pieno per un anno uomo: circa 220 giorni, ovvero 365 giorni tranne sabati, domeniche, ferie e festività)</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Temporale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. tempi (mesi, settimane, giorni, ecc.) / N. o quantità servizi</li> <li>▪ N. tempi (mesi, settimane, giorni, ecc.) / N. utenti</li> <li>▪ ...</li> </ul>

Fonte: propria elaborazione

- La dimensione dell'*efficacia*, o del risultato, esprime l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti e può essere misurata sia in termini quantitativi che qualitativi. I dati utili alla determinazione dell'efficacia si possono ricavare dal controllo di gestione, dal controllo strategico, dal sistema di gestione della qualità e di rilevazione della customer satisfaction. L'efficacia può essere misurata come quantità o come qualità.
  - La *quantità* del servizio può essere erogata o fruita.
  - La *qualità* del servizio può essere erogata o percepita.

**Tabella 4 – Performance: efficacia**

<b>Quantità Erogata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. servizi</li> <li>▪ N. prodotti</li> <li>▪ N. volumi</li> <li>▪ N. prestazioni</li> <li>▪ N. progetti</li> <li>▪ % avanzamento progetti/interventi</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Quantità Fruita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. utenti di un servizio</li> <li>▪ N. utenti di un prodotto</li> <li>▪ N. utenti di un volume</li> <li>▪ N. utenti di una prestazione</li> <li>▪ N. utenti di un progetto</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Qualità Erogata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. standard qualità rispettati (es. tempi di fruizione del servizio) / N. standard qualità da rispettare</li> </ul>
<b>Qualità Percepita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. utenti soddisfatti / N. utenti intervistati</li> </ul>

Fonte: propria elaborazione

Le informazioni utili a misurare la performance, oltre all'obiettivo operativo di performance, lo stakeholder interno/esterno di riferimento e la formula dell'indicatore, sono il livello di efficienza/efficacia di partenza (baseline anno N), il target N+1, il risultato N+1, la differenza rispetto alla baseline e rispetto al target; la fonte dati.

**Tabella 5 - Le informazioni utili a misurare la gestione della performance**

Obiettivo operativo	Stakeholder interno/esterno	Formula Perform.	Baseline Perform. N	Target Perform. N+1	Risultato Perform. N+1	Delta Risultato-baseline Perform.	Delta Target-risultato Perform.	Fonte Dati Perform.
---------------------	-----------------------------	------------------	---------------------	---------------------	------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	---------------------

Fonte: propria elaborazione

Dall'altro lato, per proteggere direttamente le performance e indirettamente il VP dai rischi e dagli effetti delle policrisi, occorre costruire sistemi di RM integrati con gli obiettivi di performance e di VP. Infatti, la gestione dei rischi migliora le performance, perché fornisce informazioni utili ad assumere decisioni migliori. Le misure di gestione dei rischi corruttivi si articolano in misure anticorruzione (es. percentuali di provvedimenti soggetti a doppio controllo) e in misure di trasparenza (es. percentuale di provvedimenti pubblicati rispetto a provvedimenti da pubblicare). Nella tabella 7, troviamo anche le informazioni utili a misurare la gestione del rischio.

**Tabella 6 - Misure anticorruzione e trasparenza**

<b>Anticorruzione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. atti controllati / N. atti da controllare</li> <li>• N. servizi controllati / N. servizi da controllare</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Trasparenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N. informazioni pubblicate / N. informazioni da pubblicare</li> <li>• N. fasi del processo in trasparenza / N. fasi del processi totali</li> <li>• ...</li> </ul>

Fonte: propria elaborazione

**Tabella 7 - Le informazioni utili a misurare la gestione del rischio**

Misura anticorruzione o trasparenza	Stakeholder interno/esterno	Formula Act	Baseline Act n	Target Act N+1	Risultato Act n+1	Delta Risultato-baseline Act	Delta Target-risultato Act	Fonte Dati Act
-------------------------------------	-----------------------------	-------------	----------------	----------------	-------------------	------------------------------	----------------------------	----------------

Fonte: propria elaborazione

Nel vertice della Piramide troviamo gli impatti e il Valore Pubblico, che funge da orizzonte dell'intera architettura programmatica tramite la SottoSezione 2.1 del PIAO, rispondendo alla domanda "quanto VP?"

Per essere precisi, in linea con quanto scritto ad inizio paragrafo, al primo livello del vertice della piramide troviamo gli impatti monodimensionali (Valore Settoriale), più in su l'impatto esterno medio (VP esterno o in senso stretto) e, al top, il valore medio tra impatti, performance e salute (VP in senso ampio).

Gli indicatori monodimensionali d'impatto esterno, come chiarito, misurano le singole dimensioni dell'effetto delle politiche e dei progetti dell'amministrazione sul benessere dei destinatari delle stesse.

**Tabella 8 - Impatti monodimensionali**

<b>Impatto Sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. occupati /N. occupabili</li> <li>▪ N. persone incluse / N. persone da includere</li> <li>▪ N. ...</li> </ul>
<b>Impatto Economico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ € reddito cittadini</li> <li>▪ € indotto economico imprese</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Impatto Ambientale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mc raccolta differenziata</li> <li>▪ tonnellate emissioni gas climalteranti</li> <li>▪ ...</li> </ul>
<b>Impatto Sanitario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N. pazienti guariti /N. pazienti totali</li> </ul>

Fonte: propria elaborazione

Le informazioni utili a misurare il singolo impatto, oltre all'obiettivo strategico, lo stakeholder esterno di riferimento e la formula dell'indicatore, sono il livello d'impatto benessere di partenza (baseline anno N), il target N+1, N+2, N+3, il risultato N+1, N+2, N+3, la differenza rispetto alla baseline e rispetto al target; la fonte dati (auspicabilmente esterna per evitare l'autoreferenzialità).

**Tabella 9 - Le informazioni utili a misurare la gestione della performance**

Obiettivo strategico	Stakeholder esterno	Formula Impatto	Baseline impatto N	Target Impatto N+1 N+2 N+3	Risultato Impatto N+1 N+2 N+3	Delta Risultato-baseline Impatto	Delta Target-risultato Impatto	Fonte Dati Impatto
----------------------	---------------------	-----------------	--------------------	----------------------------------	-------------------------------------	----------------------------------	--------------------------------	--------------------

Fonte: propria elaborazione

Per gli indicatori di impatto è fortemente raccomandato l'utilizzo degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) e degli indicatori relativi ai Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda ONU 2030 presidiati dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), da misurare secondo le indicazioni metodologiche contenute nelle sezioni 3 e 4 del presente capitolo.



Figura 5 - Misure statistiche in comune tra sistema Istat-SDGs e BES, per dominio BES e Goal SDGs

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

Fonte: Rapporto SDGs 2023 ISTAT

Gli indicatori multidimensionali d'impatto esterno, come chiarito, misurano l'effetto complessivo delle politiche e dei progetti dell'amministrazione sul benessere dei destinatari delle stesse. Anche in tale caso, è fortemente raccomandato l'utilizzo degli indicatori BES e SDGs. Per misurare il Valore Pubblico esterno o in senso stretto, occorre prima *normalizzare* le diverse dimensioni d'impatto, ovvero ricondurre le diverse unità di misura ad una stessa scala di misurazione (ad esempio 0%-100%) e poi *ponderarle* sulla base delle priorità eventualmente definite dalla politica. Infine, si può calcolare il VP in senso stretto o impatto degli impatti (ovvero, la media normalizzata e ponderata) dividendo il valore ottenuto per il numero di impatti considerati.

**Tabella 10 - Impatto degli impatti o impatto multidimensionale o Valore Pubblico esterno**

<b>Impatto Sociale</b>	Impatto Sociale normalizzato e ponderato + Impatto Economico normalizzato e ponderato + Impatto Ambientale normalizzato e ponderato + Impatto Sanitario normalizzato e ponderato / N. 4 dimensioni d'impatto
<b>Impatto Economico</b>	
<b>Impatto Ambientale</b>	
<b>Impatto Sanitario</b>	

Fonte: propria elaborazione

Le informazioni utili a misurare il VP, oltre all'analisi di contesto, l'obiettivo di VP, lo stakeholder esterno di riferimento e la formula dell'indicatore sintetico, sono il livello di VP di partenza (baseline anno N), il target pianificato del VP per l'orizzonte N+1, N+2, N+3, il risultato conseguito del VP per il periodo N+1, N+2, N+3, la differenza rispetto alla baseline e rispetto al target (VP generato); la fonte dati (auspicabilmente esterna per evitare l'autoreferenzialità).

**Tabella 11 - Le informazioni utili a misurare la gestione della performance**

Analisi di CONTESTO	OBIETTIVO di VP	STAKEHOLDER esterno	FORMULA VP	BASELINE VP N	TARGET VP N+1 N+2 N+3	RISULTATO VP N+1 N+2 N+3	DELTA RISULTATO-BASELINE VP	DELTA TARGET-RISULTATO VP	FONTE DATI VP
---------------------	-----------------	---------------------	------------	---------------	-----------------------------	--------------------------------	-----------------------------	---------------------------	---------------

Fonte: propria elaborazione

Per misurare il VP in senso ampio, occorre prima *normalizzare* le diverse dimensioni di salute media, di efficacia media, di efficienza media, d'impatto esterno medio, ovvero ricondurre le diverse unità di misura ad una stessa scala di misurazione (ad esempio 0%-100%) e poi *ponderarle* sulla base delle priorità eventualmente definite dalla politica (per gli impatti) e dal management (per le performance e la salute). Infine, si calcolerà il VP in senso ampio (ovvero, la media normalizzata e ponderata) dividendo il valore ottenuto per il numero di dimensioni considerate.

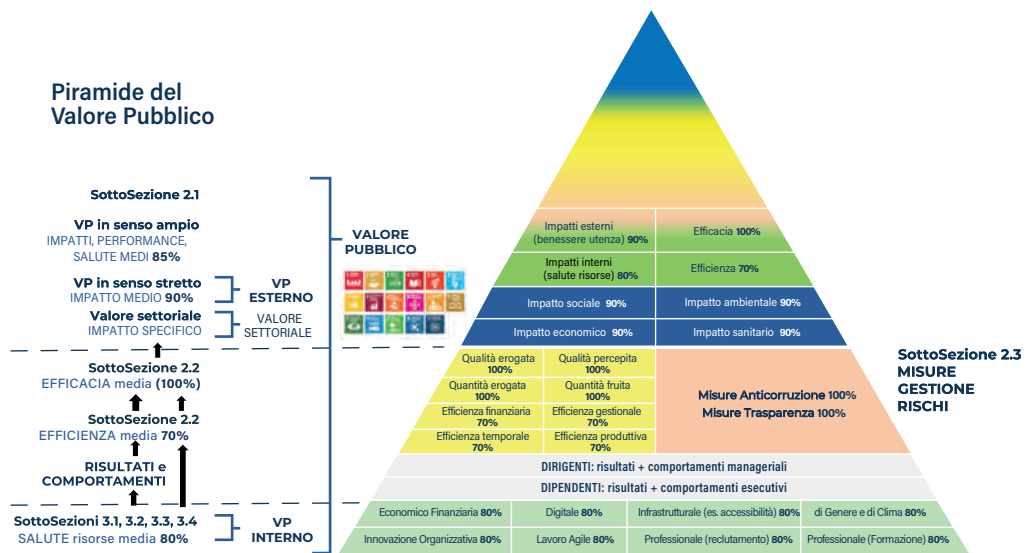
**Tabella 12 - Salute, Performance, Impatto medio o Valore Pubblico in senso ampio**

<b>Impatto Esterno Medio</b>	Impatto esterno medio normalizzato + Efficacia media normalizzata + Efficienza media normalizzata + Impatto interno (o salute delle risorse) medio normalizzato / N. 4 dimensioni
<b>Efficacia Media</b>	
<b>Efficienza Media</b>	
<b>Impatto Interno Medio (O salute media)</b>	

Fonte: propria elaborazione

Portando a sintesi quanto finora scritto, si potrebbero rappresentare in modo integrato (sia in forma analitica che sintetica) le misure della salute delle risorse (nell'esempio, pari a 80%), delle performance organizzative di efficienza (nell'esempio, pari a 70%) e di efficacia (nell'esempio, pari a 100%), protette dalle misure anticorruzione e trasparenza (nell'esempio, pari a 100%), del VP in senso stretto (nell'esempio, pari a 90%), del VP in senso ampio (nell'esempio, pari a 85%).

Figura 6 - Come si rappresenta la metodologia integrata di misurazione del Valore Pubblico



Fonte: propria elaborazione

## Riferimenti bibliografici

- Borgonovi E., & Mussari R. (2011). Pubblico e privato: armonizzare gli opposti. *Azienda Pubblica*, 24(2), 103-121;
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest - Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press;
- Bracci, E., Deidda Gagliardo, E., & Bigoni, M. (2014). *Performance Management Systems and Public Value Strategy: A Case Study*. In J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo, & F. Farneti (Eds.), *Public Value Management, Measurement and Reporting* (Vol. 3, pp. 129-157);
- Cepiku D., Deidda Gagliardo E., *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, «Forum PA», 2022 <https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/>, luglio 2022.
- Cepiku, D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, EGEA, 2018.
- Deidda Gagliardo, E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale*. Giuffrè;
- Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il valore pubblico: la nuova frontiera della performance*. Rirea;
- Deidda Gagliardo, E. (2019). *Il Valore Pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA*. In *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* (pp. 41-57). CNEL;
- Deidda Gagliardo, E., & Papi, L. (2019). *La creazione e la misurazione del Valore Pubblico*. In L. Anselmi & S. Pozzoli (Eds.), *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione* (pp. 235-259). FrancoAngeli;
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico. 4, 2021.
- Deidda Gagliardo, E., Papi, L., Gobbo, G., Ievoli, R., & Francesconi, A. (2023). La "Public Value Collaborative Governance" della Filiera della Mobilità Sostenibile. *Azienda Pubblica*, 1, 39-61.
- Gherardi, L., Linsalata, A. M., Deidda Gagliardo, E., & Orelli, R. L. (2021). Accountability and Reporting for Sustainability and Public Value: Challenges in the Public Sector. *Sustainability*, 1-18;
- Gobbo, G. (2021). *Un Modello di Integrazione tra Risk Management e Performance Management per la creazione di Valore Pubblico*. Giuffrè.
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O., & Yates, S. (2015). Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible. *Public Administration*, 93(1), 195-211.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354-381.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press;
- Papi, L. (2021). *Un Modello di Governo del Valore Pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*. Giuffrè;
- Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money and Management*, 38(7);
- Papi, L., Ievoli, R., Gobbo, G., Deidda Gagliardo, E., & Bacchini, F. (2021). Il Valore Pubblico quale volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e Sostenibile Public Value. *Azienda Pubblica*, 4, 339-362;
- Poddighe, F., & Deidda Gagliardo, E. (2011). *Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale. Evidenze empiriche e profili di supporto alla governance del territorio*. In *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative, imprese sociali*. Il Mulino;
- Rana, T., Wickramasinghe, D., & Bracci, E. (2019). New development: Integrating risk management in management control systems — lessons for public sector managers. *Public Money and Management*, February, 159-162.
- Rebora, G. e Meneguzzo, M., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57;
- Talbot, C. (2008). Measuring Public Value A competing values approach. *The Work Foundation*, 1-28.

### 3. Verso un sistema di monitoraggio integrato dello sviluppo sostenibile nelle politiche pubbliche<sup>69</sup>

#### 3.1. Il Valore Pubblico e il monitoraggio del benessere complessivo

Come descritto nella sezione 2 di questo capitolo il tema della valutazione delle performance delle Pubbliche Amministrazioni (PA) sta evolvendo in modo significativo. Un aspetto di particolare rilievo è l'introduzione del tema della valutazione del benessere dei cittadini; come descritto nel paragrafo 2.1, .... *"il VALORE PUBBLICO RICONOSCIUTO è il livello di benessere complessivo e multidimensionale riconosciuto da cittadini, imprese e altri stakeholder tramite analisi di customer satisfaction"*. Questo implica due novità nei modelli di valutazione delle PA: i) la necessità di definire il concetto di benessere pubblico; ii) la necessità, che ne consegue, di introdurre degli obiettivi quantitativi puntuali, necessari a valutare l'efficacia delle PA nel migliorare il benessere dei cittadini. In altre parole, la valutazione delle PA, cioè il Valore Pubblico, deve essere connesso ad una misura degli effetti delle azioni del decisore pubblico sul benessere pubblico (*outcome*) e non alle valutazioni sui costi e alla realizzazione di un prodotto (*output*), che hanno costituito la base dei precedenti modelli di valutazione delle *performance* delle PA. Considerando la piramide del Valore Pubblico descritta, stiamo parlando della parte alta della piramide, ovvero di impatto e di benessere sociale, economico e ambientale.

Proprio questi sono i tre ambiti principali sui cui è costruito il concetto multidimensionale di "Sviluppo sostenibile" che è alle fondamenta dell'Agenda 2030 approvata da 193 Paesi dell'ONU nel 2015. L'essere il primo modello concettuale condiviso a livello mondiale ci spinge ad utilizzarlo come riferimento anche nel valutare le *performance* delle PA, pur nei limiti che questo può avere, essendo il primo tentativo di schematizzazione dei concetti di Sviluppo sostenibile. Due concetti presenti nell'Agenda ci preme sottolineare: 1) Lo sviluppo sostenibile consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri; 3) le Nazioni Unite, con l'approvazione dell'Agenda 2030, hanno approvato un piano di azione globale per le persone, il pianeta e la prosperità.

Come vedremo nel paragrafo successivo l'Agenda è presa a riferimento anche dalla UE e questo costituisce una ulteriore validazione della scelta fatta dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) di valutare le *performance* delle PA nazionali e territoriali tramite gli obiettivi generali e specifici dello Sviluppo sostenibile.

#### 3.2. Evoluzione e ruolo dello sviluppo sostenibile

Il concetto di sviluppo sostenibile si è affermato e si è evoluto nel tempo in una successione di fasi che hanno coinvolto le comunità internazionali e globali (Sachs, 2015). L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, approvata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha plasmato il concetto di sostenibilità nella sua definizione più concreta, stabilendo la natura multidimensionale dello sviluppo sostenibile: la dimensione ambientale è associata a quella economica, sociale e istituzionale (ONU, 2015).

L'Agenda 2030 impegna i governi dei 193 Stati membri dell'ONU a lavorare insieme per trasformare il nostro mondo. È suddivisa in 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) a loro volta articolati in 169 Obiettivi.

Il processo di monitoraggio dello sviluppo sostenibile per ogni Stato acquisisce un'importanza fondamentale. A livello internazionale, questo processo si traduce nella revisione costante del monitoraggio: annuale, al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e quadriennale, all'Assemblea generale e nella presentazione di revisioni nazionali volontarie. Nonostante la responsabilità assunta dai singoli Paesi e l'incoraggiamento ad iniziative volte a sensibilizzare sulle questioni legate allo sviluppo sosteni-

69 Di Manlio Calzaroni e Camilla Sofia Grande, Area Ricerca, ASviS.

bile, il raggiungimento dell'Agenda 2030 fatica ancora a trovare un'attuazione concreta e rapida. L'Italia con la sua Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) approvata a settembre 2023 ha definito, per la prima volta, obiettivi quantitativi, cioè ha definito quali sono i suoi impegni per il raggiungimento dei 17 SDGs.

Se a livello nazionale la principale azione degli Stati membri è la definizione di una strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, la comunità internazionale ha integrato gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) nelle sue conformazioni sovranazionali, regionali o settoriali. Ad esempio, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha adottato un piano d'azione per contribuire agli SDG (OCSE, 2016), mentre organizzazioni come la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e il Consiglio d'Europa (CoE) hanno integrato gli SDGs nelle loro politiche.

Nel novembre 2016, la Commissione europea ha presentato l'approccio strategico dell'UE agli SDGs con la comunicazione "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossimi passi" (Commissione europea, 2016), che pone lo sviluppo sostenibile come principio guida di tutte le strategie politiche e inaugura una piattaforma ad alto livello *multistakeholder* per sostenere lo scambio intersettoriale di migliori pratiche. Ad oggi, gli OSS sono inclusi in tutte e sei le priorità della Commissione 2019-2024 (Commissione europea, 2019).

L'Agenda 2030 e i suoi 17 SDGs offrono una linea guida globale e richiedono un efficace processo di territorializzazione per il loro raggiungimento. Il processo di transizione verso un modello di sviluppo più sostenibile non può ignorare il contributo delle politiche locali. Come affermato dalla Commissione europea per la politica economica, "il 65% dei 169 obiettivi possono essere raggiunti solo attraverso il coordinamento e l'inclusione dei governi locali e regionali" (Commissione per la Politica Economica, 2019).

Nella sezione successiva è presentato il quadro metodologico definito dall'ASviS, che ha l'obiettivo di inserire lo Sviluppo Sostenibile e i suoi obiettivi negli strumenti ordinari di programmazione territoriale (in particolare DEF delle Regioni e DUP delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni). Il modello proposto è stato definito anche grazie alle esperienze maturate da ASviS nella sua attività di supporto ad alcune amministrazioni territoriali nella definizione di una loro "Strategia di sviluppo sostenibile multilivello" e mira, tra l'altro, a rendere la pianificazione territoriale coerente con quella nazionale e con la programmazione europea.

---

### 3.3. La territorializzazione degli obiettivi dello Sviluppo sostenibile dell'agenda ONU 2030

Con "territorializzazione" dell'Agenda 2030 si intende il processo di definizione, attuazione e monitoraggio delle strategie di sviluppo sostenibile a livello territoriale, create per contribuire al raggiungimento degli SDGs. Il modello si articola in quattro fasi:

1. valutazione del posizionamento del territorio rispetto agli SDGs dell'Agenda 2030;
2. individuazione degli obiettivi quantitativi che l'amministrazione regionale/territoriale vuole/deve raggiungere;
3. elaborazione di politiche che favoriscano il raggiungimento di obiettivi quantitativi;
4. coinvolgimento e dialogo con tutte le parti interessate nella condivisione di obiettivi, azioni e progetti "specifici".

#### 3.3.1. Posizionamento regionale e locale

Il posizionamento consente di valutare il livello di sostenibilità del territorio rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda ONU 2030. Questa analisi viene effettuata attraverso indici composti calcolati per ogni Goal.

La fonte dei dati è l'Istituto nazionale di statistica (Istat) e altre istituzioni, comunque appartenenti al Sistema statistico nazionale ed europeo. Gli indicatori sono selezionati seguendo questi criteri:

- comparabilità. Consente il confronto tra i diversi livelli territoriali e permette di analizzare la situazione di un territorio specifico, confrontandola con altri contesti territoriali e con il totale Italia;

- disponibilità di informazioni in serie temporali. Consente di analizzare l'andamento degli indicatori nel tempo, valutando, ad esempio, se determinate politiche hanno avuto impatto sugli OSS;
- polarità dell'indicatore. Il significato dell'indicatore deve essere chiaro, cioè l'interpretazione nel caso del suo aumento o diminuzione deve essere univoca: un aumento del valore dell'indicatore elementare deve corrispondere a un giudizio positivo o negativo;
- sensibilità dell'indicatore. L'indicatore deve essere in grado di descrivere il fenomeno nel periodo considerato.

Il calcolo degli indici sintetici avviene utilizzando l'approccio degli indici composti, seguendo un processo sistematico (Nardo et al., 2005). Dopo la scelta degli indicatori, i successivi passi sono la normalizzazione dei singoli indicatori e la loro aggregazione (Mazziotta & Pareto, 2015). Ci sono molti metodi per costruire indici composti (Tarantola, 2016), soprattutto nel campo della Sustainability (Böhringer & Jochem, 2007; Gan et al., 2017) e ogni metodo ha i suoi punti di forza e di debolezza. Come per gli indicatori di base, anche in questo caso il metodo scelto è quello proposto dall'Istat (Mazziotta & Pareto, 2017).

Gli indici evidenziano il miglioramento o il peggioramento della situazione rispetto al valore iniziale registrato nell'anno base. Se un indice composito mostra un miglioramento, questo non significa necessariamente che il territorio è su un percorso che le permetterà di raggiungere gli Obiettivi, ma semplicemente che, in media, si sta muovendo nella giusta direzione, fornendo al decisore pubblico una valutazione della posizione del territorio rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda.

### 3.3.2. Identificazione degli obiettivi quantitativi

Poiché l'Agenda 2030 è un piano d'azione valido per tutti i Paesi del mondo, che presentano evidenti eterogeneità, solo in pochi casi l'agenda definisce obiettivi quantitativi. Questo passo è delegato ai governi locali (sovranzionali, nazionali e sub-nazionali). È quindi fondamentale che le strategie territoriali di sviluppo sostenibile concretizzino quantitativamente gli obiettivi dell'Agenda 2030 e questo deve avvenire in base alle caratteristiche morfologiche, economiche e sociali di uno specifico territorio. I valori degli obiettivi quantitativi utilizzati da ASviS, sono individuati secondo la seguente gerarchia:

- A.** valori definiti dai livelli istituzionali sovranazionali o nazionali (ad es. Unione Europea e/o Governo nazionale);
- B.** in assenza di un valore definito come al punto A, la valutazione del valore obiettivo si basa sul giudizio degli esperti dei gruppi di lavoro ASviS;
- C.** se le suddette metodologie non sono applicabili, viene individuato il valore migliore registrato in ambiti territoriali simili a quello analizzato.

Se nessuno dei criteri di cui sopra consente di definire valori obiettivo, si utilizza la metodologia proposta da Eurostat (Eurostat 2021): il miglioramento dell'indice almeno di un punto all'anno.

Questo tipo di analisi permette di valutare le performance del territorio analizzato rispetto al raggiungimento degli obiettivi quantitativi di sviluppo sostenibile.

La valutazione viene effettuata sia a breve termine, tenendo conto dell'andamento degli ultimi cinque anni, sia a lungo termine (almeno dieci anni), se disponibili serie storiche adeguate (Eurostat 2021). Questa analisi mira ad attribuire lo stesso obiettivo quantitativo tra i diversi livelli (nazionale, regionale e metropolitano) e al loro interno (ad esempio tra le diverse regioni italiane).

Per definire un sistema di monitoraggio utile a misurare eventuali lacune e a riorientare le azioni politiche per il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità, è necessario definire anche una serie di obiettivi che tengano conto delle differenze geomorfologiche e delle caratteristiche sociali ed economiche del territorio in esame.

Questi devono essere coerenti con gli obiettivi fissati a livello superiore (nazionale e internazionale) e considerare le specificità e la situazione di partenza del territorio, come descritta dal posizionamento di cui alla sezione 3.3.1.. Gli obiettivi devono precisare il cambiamento programmato ed essere misurabili. A titolo di esempio, la Regione Emilia-Romagna ha indicato nella sua Strategia Regionale tutti gli obiettivi strategici che intende raggiungere entro il 2026. In gran parte questi sono coerenti con gli obiettivi nazio-

nali ma, per alcune tematiche, la Regione ha individuato suoi obiettivi specifici. Ad esempio, ha proposto un obiettivo diverso per il superamento dei limiti di polveri sottili (35 giorni/anno per l'Emilia-Romagna vs. 3 giorni/anno previsto dall'OMS) in considerazione del fatto che - a causa della realtà morfologica della Pianura Padana - l'obiettivo di 3 giorni/anno non è realistico nel lasso di tempo considerato. Allo stesso modo, ha fissato un obiettivo più ambizioso di quello nazionale ed europeo per ridurre l'uscita anticipata dal sistema di formazione (fissandolo all'8,5% rispetto al 9% entro il 2030) (Emilia-Romagna, 2020).

Il monitoraggio di questi obiettivi avviene attraverso indicatori specifici, definiti anche in base alle scelte programmatiche del decisore pubblico e possono non avere come prerequisito la comparabilità con altri territori.

### 3.3.3. Individuazione delle politiche e delle azioni associabili ai target specifici

Gli obiettivi strategici devono essere visti come parte integrante della programmazione degli enti territoriali, in questo modo è immediato definire le azioni che dovrebbero favorire il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Questo significa che nel Documento Economico e Finanziario (DEFR) per le Regioni e nei Documenti Unici di Programmazione (DUP) per gli Enti Locali, dovrebbero essere specificati gli obiettivi strategici che il Governo del territorio intende raggiungere nel corso della legislatura, indicando i risultati attesi.

Gli obiettivi quantitativi inseriti nell'DEFR o nel DUP devono essere correlati con le aree e le scelte strategiche nazionali e attraverso di esse con gli obiettivi globali dell'Agenda 2030. Monitoraggio e valutazione delle politiche regionali e locali, portano a definire quello che abbiamo chiamato "Sistema multilivello" di interventi sul territorio. Per misurare le prestazioni, è necessario introdurre obiettivi di risultato e obiettivi di output e di conseguenza indicatori di impatto strettamente correlati agli obiettivi definiti.

### 3.3.4. Coinvolgimento e dialogo con tutte le parti interessate

Questo cambiamento nel modo di definire e valutare le politiche comporta anche un cambiamento nel modo di agire. Sarebbe ottimale prevedere il contributo dei diversi attori che possono contribuire al successo di queste azioni: pubblici, privati, società civile. Il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, infatti, dipende fortemente dall'azione e dalla collaborazione di tutti gli attori presenti nel sistema territorio.

Questo è favorito dal cambiamento di ruolo delle amministrazioni territoriali, passato da una funzione predominante di fornitura e gestione diretta dei servizi ad una funzione di "direzione", guida e controllo dello sviluppo territoriale. La rete di sussidiarietà, infatti, coinvolge enti pubblici e privati, a scopo di lucro e senza scopo di lucro, che collaborano con l'amministrazione nella definizione di politiche e nel raggiungimento di obiettivi. I partenariati pubblico-privato riuniscono enti pubblici, imprese private e terzo settore, al fine di contribuire alla realizzazione di progetti e iniziative in grado di generare impatti positivi per la comunità.

Gli enti territoriali devono quindi dotarsi di strumenti nuovi, adeguati alle attività partecipative e al fine di ottenere una *governance* condivisa dell'intero processo. La mancata partecipazione è una delle cause di inefficacia delle azioni proposte che, senza il sostegno del cuore pulsante dei territori (cittadinanza, università, terzo settore, settore privato), faticano a divenire realtà. Ancora una *best practice*: nella Città Metropolitana di Milano ASviS, con il contributo del Politecnico di Milano, ha organizzato un laboratorio, in cui soggetti pubblici e privati sono attivi nella discussione sugli obiettivi quantitativi definiti, nonché sulle azioni politiche da implementare per raggiungerli.



### 3.4. Esempio di Sistema multilivello

Qui di seguito riportiamo un esempio di Sistema multilivello realizzato in via sperimentale, che coinvolge la Regione Emilia-Romagna (E-R), la Città Metropolitana (CM) di Bologna (BO) e alcuni comuni del suo territorio. Riportiamo tre tabelle relative all'ambito sociale della Agenda 2030, che sintetizzano il Sistema multilivello proposto da ASviS e testimoniano la sua realizzabilità, anche in presenza di comuni di piccole dimensioni.

La prima (Tabella 1) è relativa ad alcuni obiettivi generali e specifici individuati e condivisi dalla Regione e dalla CM di Bologna, con la relativa valutazione circa la possibilità di raggiungere gli obiettivi stessi in base all'andamento degli ultimi anni. La valutazione è effettuata con il cosiddetto metodo delle frecce, suggerito dall'Istituto statistico della UE.

testo tabella  
ridigitato

Tabella 1 - Set comune di obiettivi quantitativi collegati agli SDGs della Regione E-R e della CM di Bologna.

#### Obiettivi a prevalente dimensione sociale (1)

Target	Obiettivi e indicatori	Dati ultimo anno disponibile per livello	Valutazione di breve periodo	Valutazione di lungo periodo	metodologia
1.2	Entro il 2023 ridurre del 20% il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale rispetto al 2019 (percentuale)	E-R 11,2 (2021)	↑	↓	A26
		ITA 25,4 (2021)	↑	↓	
3.4	Entro il 2025 ridurre del 25% la possibilità di morire per le malattie croniche non trasmissibili rispetto al 2013 (percentuale)	E-R 7,8 (2019)	↑	↑	A27
		ITA 8,7 (2019)	↑	↑	
3.6	Entro il 2030 dimezzare i feriti per incidente stradale rispetto al 2019 (n. feriti ogni 10.000 abitanti)	CM BO 47,9 (2021)	↓	↗	A28
		E-R 44,1 (2021)	↗	↗	
3.8	Entro il 2030 aggiungere il 78% della copertura vaccinale antinfluenzale per le persone con più di 65 anni (percentuale)	ITA 34,5 (2021)	↗	↗	A29
		E-R 65,1 (2022)	↑	↓	
4.1	Entro il 2030 ridurre al di sotto della quota dell'8,5% l'uscita precoce dal sistema di formazione e istruzione (18-24 anni)	E-R 9,9 (2021)	↑	:	A30
		ITA 12,7 (2021)	↗	:	

Note: Obiettivo contenuto nel Pilastro europeo sui diritti sociali. 2021

Le altre due Tabelle prendono in esame i target dell'Agenda 2030, che si riferiscono agli obiettivi quantitativi individuati e condivisi in Tabella 1, associandoli ai relativi obiettivi strategici e operativi del DEFR (Tabella 2) e del DUP (Tabella 3).

Tabella 2 – Target della Agenda 2030, Obiettivi quantitativi e Obiettivi strategici della Regione E-R della CM di Bologna

**Obiettivi Strategici del DEFR della NADEFRA Associati.**  
**Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile – Obiettivi quantitativi a prevalente dimensione sociale**

Target	Obiettivi quantitativi della strategia regionale	Presidente. Vicepresidente o Assessore	Titolo e numero progressivo Obiettivi strategici DEFR e NADEFRA	Collocazione nel DEFR (parte II Gli obiettivi strategici) e nella NADEFRA E-R 2023-2025
1.2	Entro il 2030 ridurre del 20% il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale rispetto al 2019	Igor Taruffi	6. contrasto alla povertà e all'esclusione sociale	DEFR pp. 59-60
			11. Politiche per l'integrazione	DEFR pp. 72-74
3.4	Entro il 2025 ridurre del 25% la probabilità di morire per le malattie croniche non trasmissibili rispetto 2013	Raffaele Donini	3. Adeguamento ed innovazione della rete ospedaliera e delle sue performance alle nuove necessità assistenziali	DEFR pp. 165-169
			5. Assistenza territoriale a misura della cittadinanza	DEFR pp. 172-174
			8. rafforzare la prevenzione e la promozione della salute	NADEFRA pp. 198-205
3.6	Entro il 2030 dimezzare i feriti per incidente stradali rispetto al 2019	Andrea Corsini	6. Promuovere lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture stradali strategiche di interesse nazionale – regionale e della sicurezza stradale	DEFR pp. 147-149
3.8	Entro il 2030 aggiungere il 78% della copertura vaccinale antinfluenzale per le persone con più di 65 anni.	Raffaele Donini	8. Rafforzare la prevenzione e la promozione della salute	NADEFRA pp. 198-205
4.1	Entro il 2030 ridurre al di sotto della quota dell'8,5% l'uscita precoce dal sistema di formazione e istruzione	Paola Salomoni	1. Istruzione, diritto allo studio ed edilizia scolastica	DEFR pp. 305-307
4.2	Entro il 2030 raggiungere la quota del 98% di partecipanti alle attività educative dei bambini dai 4 anni fino all'età dell'inizio dell'obbligo scolastico	Igor Taruffi	5. Politiche educative per l'infanzia	DEFR pp. 57-58
4.2	Entro il 2030 raggiungere la quota del 45% di bambini di 0-2 anni che hanno usufruito dei servizi dell'infanzia	Igor Taruffi	5. Politiche educative per l'infanzia	DEFR pp. 57-58
4.3	Entro il 2030 raggiungere la quota del 50% dei laureati (30-34 anni)	Paola Salomoni	2. Diritto allo studio universitario ed edilizia universitaria	NADEFRA pp. 253-254
4.4	Entro il 2030 raggiungere la quota del 65% delle persone di 25-64 anni che hanno partecipato ad attività di formazione e istruzione negli ultimi 12 mesi	Vincenzo Colla	2. Lavoro, competenze, formazione	NADEFRA pp. 159-162

testo tabella  
ridigitato

Tabella 3 – Target della Agenda 2030, Obiettivi quantitativi e Obiettivi strategici del DUP

Obiettivi Strategici e operativi del DUP Associati				
Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile - Obiettivi quantitativi a prevalente dimensione sociale				
Target	Obiettivi quantitativi della strategia regionale	Obiettivi strategici DUP	Obiettivi Operativi DUP	Linee di mandato 2021-2026
1.2	Entro il 2030 ridurre del 20% il numero di presone a rischio di povertà o esclusione sociale rispetto al 2019	Un patto per lo sviluppo integrato dell'appennino	Focus Appennino metropolitano	Bologna che cresce per tutte e tutti
		Welfare e Salute: Una comunità socialmente responsabile	CTSSM, Governance Sociale e sociosanitarie metropolitana e distrettuale	Bologna per il diritto alla salute e alla fragilità
			Strategia metropolitana per un territorio socialmente responsabile	
Welfare e Salute	Contrasto alla povertà e all'impoverimento	Integrazione sociosanitaria, politiche per anziano, disabili e i loro Caregiver		
		Politiche abitative	Politiche per la casa	Bologna vicina e connessa
3.4	Entro il 2025 ridurre del 25% la probabilità di morire per le malattie croniche non trasmissibili rispetto al 2013			
3.6	Entro il 2030 dimezzare i feriti per incidente stradali rispetto al 2019	La città metropolitana per una mobilità sostenibile	Attuare il piano urbano della mobilità sostenibile metropolitano Bologna Patto per Bologna metropolitana: Viabilità La Rete della Viabilità Metropolitana Opere di Adduzione del passante di Bologna	Bologna verde e sostenibile
		La cura e la gestione del territorio e del patrimonio	Manutenzione e sicurezza stradale Sicurezza Stradale Sviluppo della rete di Vigilanza	
3.8	Entro il 2030 aggiungere il 78% della copertura vaccinale antinfluenzale per le persone con più di 65 anni			
4.1	Entro il 2030 ridurre al di sotto della quota dell' 8,5% l'uscita precoce dal sistema di formazione e istruzione	Tutti a scuola: per un sistema educativo equo e inclusivo	Potenziamento del sistema dell'orientamento, dell'istruzione e della formazione e dell'apprendimento permanente per adolescenti, giovani e persone adulte	Bologna educativa, culturale e sportiva

### 3.5. Sintesi

Lo sviluppo sostenibile è un nuovo paradigma. Un concetto che è opportuno ripetere è che lo sviluppo sostenibile non è l'obiettivo, ma uno strumento per raggiungere il benessere delle generazioni presenti e future.

La crescente necessità di misurare e monitorare lo sviluppo sostenibile per le amministrazioni subnazionali sollecita lo sviluppo di un quadro condiviso di obiettivi e indicatori. Coerentemente con questa riflessione e con la natura multidimensionale del concetto, ASviS ha sviluppato un approccio (Sistema multilivello) che declina gli obiettivi programmatici nazionali e sovranazionali su scala territoriale.

La base per un corretto Sistema multilivello di programmazione prevede una mappatura del contesto locale rispetto ai 17 SDGs, attraverso: i) il calcolo di indici compositi, capaci di sintetizzare il grado di sostenibilità di un territorio per ciascun goal, ma anche di comparare le *performance* tra realtà istituzionali di diverso livello; ii) la misura della distanza da obiettivi quantitativi definiti (e condivisi) in diversi livelli istituzionali.

Gli attori pubblici e privati sono coinvolti nell'identificare obiettivi quantitativi specifici da integrare a quelli generali, coerenti con le caratteristiche del territorio e indispensabili a definire: i) gli impegni del decisore pubblico; ii) monitorare l'impatto delle politiche proposte.

La rilevanza di questo approccio innovativo consiste anche nel promuovere un nuovo tipo di programmazione basata su Obiettivi quantitativi e su un monitoraggio che può supportare: il decisore pubblico nel processo di definizione delle azioni da mettere in atto sul territorio; il cittadino nel valutare, sulla base di informazioni certe, il modo di agire del decisore pubblico<sup>70</sup>.

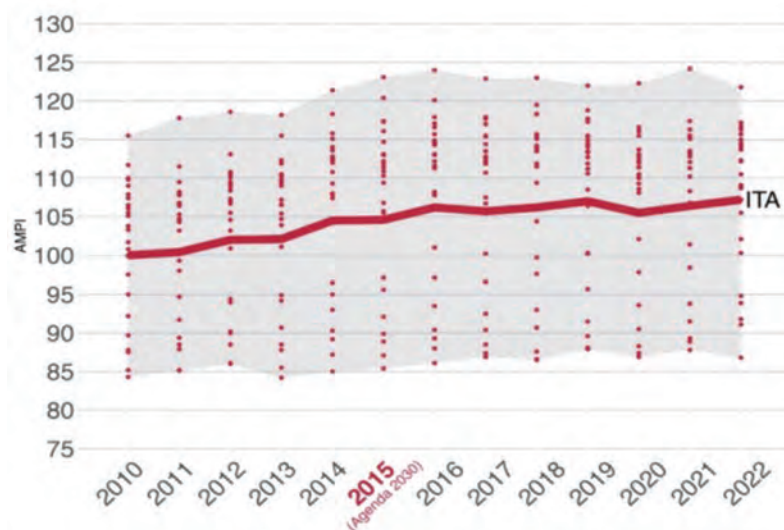
## 4. Sfide e prospettive nella misurazione d'impatto delle politiche nel quadro degli SDGs: i territori regionali<sup>71</sup>

Un tema fondamentale e innovativo nel panorama italiano è quello del monitoraggio della realtà che ci circonda e di valutazione delle politiche tramite quello che è definita una analisi "Data driven". L'ASviS basa le sue analisi su due strumenti principali: gli *indicatori compositi* e il loro andamento; gli *obiettivi quantitativi* e la distanza da essi.

### 4.1. Cenni metodologici

Come accennato nella sezione precedente, gli indici compositi forniscono una misura di sintesi di un fenomeno multidimensionale, facilitandone la lettura e l'interpretazione anche per un pubblico meno esperto. Vengono costruiti attraverso l'aggregazione di più indicatori semplici in un unico indice. Attraverso questo strumento si ha un quadro di sintesi accurato e completo: un indice composito per ciascuno dei 17 Goal dell'Agenda e per ciascuno dei livelli territoriali oggetto di analisi (europeo, nazionale, regionale, provinciale/metropolitano).

Figura 1 - Indicatore Composito Goal 4 relativo all'istruzione, anni 2010-2022



Il grafico (Figura 1), riportato un esempio delle informazioni prodotte, mostrando l'andamento del composito relativo all'istruzione (Goal 4) tra gli anni 2010 e 2022 a livello nazionale e con il dettaglio delle disuguaglianze territoriali rappresentate dell'area grigia che circonda la linea dell'Italia. All'interno di essa sono riportati i valori del composito di ogni singola regione. Questo ci permette di individuare le disuguaglianze territoriali e come queste evolvono nel tempo.

Gli obiettivi quantitativi, a differenza degli indici compositi che rappresentano un'aggregazione di indicatori, hanno come oggetto un singolo indicatore individuato per valutare il comportamento rispetto al raggiungimento di uno specifico obiettivo quantitativo. Attraverso questo strumento è possibile valutare i progressi/regressi rispetto ad un livello che ci si prefigge di raggiungere in un determinato arco temporale. Di seguito riportiamo alcuni esempi di obiettivi quantitativi definiti nell'ambito della UE:

- Entro il 2030 raggiungere il 78% del tasso di occupazione;
- Entro il 2030 ridurre le emissioni di CO2 e di altri gas climalteranti del 55% rispetto al 1990;
- Entro il 2030 ridurre al di sotto della quota del 9% l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (18-24 anni);

71 Di Manlio Calzaroni e Camilla Sofia Grande, Area Ricerca, ASviS.

- Entro il 2030 raggiungere la quota del 50% dei laureati (30-34 anni).

Gli obiettivi riportati sono definiti, rispettivamente, nelle seguenti strategie della UE:

- Pilastro europeo dei diritti sociali;
- Legge europea per il clima;
- Spazio europeo dell'istruzione (per entrambi gli obiettivi legati all'istruzione).

L'ASviS attualmente monitora, a livello nazionale, 33 obiettivi quantitativi che derivano per circa il 90% dalle programmazioni europee e/o nazionali, obiettivi che quindi l'Italia si è impegnata a raggiungere in un determinato arco di tempo.

La finalità di queste valutazioni è anche: di consentire una valutazione delle politiche e delle azioni definite rispetto alla loro capacità di favorire il raggiungimento degli obiettivi stessi; di sensibilizzare la comunità rispetto allo Sviluppo sostenibile, facilitando una valutazione circa la coerenza e l'efficacia delle azioni definite dal decisore pubblico.

---

## 4.2. Il monitoraggio delle regioni rispetto ai 17 Goal dell'Agenda 2030

Le valutazioni ottenute tramite gli indici compositi sono riassunte per Goal e per Regione e Provincia autonoma (Tabella 2.1) e riportano le seguenti informazioni:

- 1. l'andamento delle Regioni e Province autonome nel periodo 2010-2022<sup>72</sup>**; valutando, tramite gli indici compositi, i miglioramenti o i peggioramenti intervenuti secondo il seguente schema:
  - Il colore verde riporta un forte miglioramento del composito (oltre 10 punti);
  - Il colore giallo riporta un aumento leggero del composito (meno di 1 punto annuo);
  - Il colore arancione descrive una sostanziale stabilità del composito;
  - Il colore rosso descrive un peggioramento del composito;
- 2. il livello dell'indice composito della singola Regione e Provincia autonoma** nell'ultimo anno disponibile, confrontandolo col dato medio nazionale e riportando la valutazione secondo il seguente schema:
  - valore "+" il livello regionale è superiore a quello nazionale;
  - valore "=" il livello regionale è vicino a quello nazionale;
  - valore "-" il livello regionale è inferiore a quello nazionale.

Questa doppia informazione ci permette di valutare contemporaneamente sia l'andamento della regione, sia il suo posizionamento rispetto al dato medio nazionale.

<sup>72</sup> Si sottolinea che le elaborazioni relative all'anno 2022 sono provvisorie a causa di carenze nelle informazioni di base. Per lo stesso motivo per tre Goal (Goal 7, Goal 11 e Goal 12) l'analisi regionale è al 2021

**Tabella 4 – Andamento e livello degli indici compositi - Per Goal e regione**

TERRITORIO	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11	G12	G15	G16
<b>Nord - Est</b>														
Piemonte	+	=	+	=	=	+	-	+	+	+	=	=	=	+
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	+	-	+	+	=	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Liguria	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Lombardia	+	=	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>Nord - Ovest</b>														
Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	+	=	+	=	-	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Provincia Autonoma di Trento	+	+	+	+	=	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Veneto	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Friuli-Venezia Giulia	+	-	+	+	=	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Emilia-Romagna	+	=	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+
<b>Centro</b>														
Toscana	+	+	+	+	+	=	=	=	=	+	-	-	+	+
Umbria	+	+	=	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+
Marche	+	+	+	+	+	+	=	=	-	+	+	+	+	+
Lazio	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>Mezzogiorno</b>														
Abruzzo	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Molise	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Campania	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Puglia	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Basilicata	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Calabria	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Sicilia	-	-	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Sardegna	-	+	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Italia	-	+	=	=	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+

**Legenda**

<b>Andamento del composito dal 2010 al 2022</b>	>10 punti	Forti miglioramenti
	2<x≤10	Aumento leggero
	-2≤x≤2	Sostanziale stabilità
	<-2	Peggioramento
<b>Differenza con il dato italiano nel 2022 (d)</b>	+ : diff. >2	Superiore alla media nazionale
	= : -2≤diff.≤2	In linea con la media nazionale
	- : diff.<-2	Inferiore alla media nazionale

Da una prima lettura si hanno alcune chiare indicazioni, valide per tutte le regioni: un miglioramento, che riguarda quasi tutte le regioni, per salute (G3) ed economia circolare (G12) e un peggioramento, con caratteristiche analoghe, per fame (G1), vita sulla terra (G15) e istituzioni (G16). Per gli altri Goal si evidenzia sostanzialmente una conferma della situazione registrata nel 2010, determinata o da un lieve miglioramento che nel decennio risulta di scarso impatto (meno di un punto all'anno) o da una vera e propria stabilità intorno ai valori del 2010.

Passando ad un'analisi più specifica del comportamento dei vari territori si hanno ulteriori informazioni sulle diversità territoriali.

Nel **Nord-Ovest**, si ha una sostanziale stabilità tra il 2010 e il 2022 per parità di genere (G5), disuguaglianza (G10) e città e comunità (G11). In quanto al confronto dei livelli dell'ultimo anno con quello nazionale per parità di genere (G5) e città e comunità (G11) la maggior parte delle regioni ha un livello simile a quello nazionale, mentre per disuguaglianza (G10) si evidenzia un valore superiore.

Un leggero miglioramento caratterizza istruzione (G4), lavoro e economia (G8) e imprese, innovazione e infrastrutture (G9), che, in quasi tutte le regioni, si accompagna ad un livello superiore a quello dell'Italia. Per economia circolare (G12) il lieve miglioramento si associa ad un livello simile a quello nazionale.

Il **Nord-Est** presenta una forte stabilità tra il 2010 e il 2022 per energia (G7) e città e comunità (G11). Un leggero miglioramento per agricoltura e alimentazione (G2), istruzione (G4), parità di genere (G5), lavoro e economia (G8), imprese, innovazione e infrastrutture (G9) e economia circolare (G12). In particolare, per il Goal 4 e 8 quasi tutte le regioni si posizionano al di sopra della media italiana, mentre per il Goal 12 hanno prevalentemente un livello inferiore o vicino a quello nazionale.

Il **Centro** registra, sempre nel periodo 2010-2022, una stabilità per disuguaglianza (G10), dove tre regioni su quattro hanno un livello migliore di quello italiano. Per agricoltura e alimentazione (G2), istruzione (G4), parità di genere (G5), lavoro e economia (G8) e imprese, innovazione e infrastrutture (G9) si riscontra un trend di leggero miglioramento. Si segnala come per i Goal 2, 4 e 5 questo è associato, per quasi tutte le regioni, ad un livello superiore alla media nazionale.

### Il Mezzogiorno

Si evidenzia un leggero miglioramento in agricoltura e alimentazione (G2), istruzione (G4), lavoro e economia (G8), imprese, innovazione e infrastrutture (G9), ma a questo si associa, per quasi tutte le regioni, un livello inferiore a quello italiano.

Si ha, sempre nel periodo 2010-2022, una sostanziale stabilità per energia (G7), dove la maggior parte delle regioni ha livelli inferiori a quello nazionale.

Parità di genere (G5) e disuguaglianza (G10) presentano andamenti diversificati tra le regioni, che si associano a livelli inferiori a quello dell'Italia.

### Tendenze generali

**L'andamento nel periodo 2010-2022** evidenzia che non si sono fatti passi avanti significativi rispetto ai 17 Goal dell'Agenda 2030. Nei 21 territori analizzati si hanno comportamenti sostanzialmente omogenei. Miglioramenti significativi in pochissimi Goal: da nessun Goal in miglioramento (in 4 regioni) ad un massimo di tre Goal (in una sola Regione). La stragrande maggioranza dei territori misura "forti miglioramenti" solo in uno/due Goal. Peggioramenti sono presenti in un minimo di due goal e un massimo di sei goal (in entrambi i casi in due regioni). La maggioranza delle regioni peggiorano in tre o quattro Goal (quasi sempre i Goal 1, 15 e 16).

Situazione diversa per i **livelli** su cui si attestano le regioni e province autonome. In questo caso si ripropone, invece, la nota dicotomia tra il Mezzogiorno e le altre ripartizioni. Nelle regioni del Mezzogiorno da un minimo di nove ad un massimo di dodici Goal (sul totale dei 14 analizzati) presentano valori inferiori alla media italiana. Mentre nel Nord e nel Centro i goal che mostrano un valore inferiore alla media nazionale è nettamente inferiore: mediamente due per regione.

In sintesi, l'evoluzione nel periodo analizzato ci dice che l'Italia e i suoi territori non hanno fatto passi avanti significativi verso gli obiettivi dell'Agenda 2030, anzi i passi indietro sono superiori ai pochi passi in avanti. Ma ci dice anche che sul tema Agenda 2030 le regioni e province autonome hanno avuto un andamento molto simile, in questo smentendo anche la classica divisione tra nord/centro e mezzogiorno. Divisione che si conferma nel livello, dove, per quasi tutti i Goal, le regioni del Centro-Nord si confermano al di sopra della media nazionale e quelle del Mezzogiorno al di sotto.





Per una prima lettura della situazione del nostro Paese, si sono realizzate due ulteriori sintesi: la prima analizza lo stato dell'arte rispetto alle regioni (Tabella 6), la seconda rispetto agli obiettivi quantitativi (Tabella 7).

### Le regioni rispetto agli obiettivi quantitativi

L'analisi per regione indica che nel Nord-ovest il numero medio di obiettivi per cui si registra un allontanamento è pari a otto, mentre il numero medio di obiettivi raggiunti o raggiungibili è pari a sei.

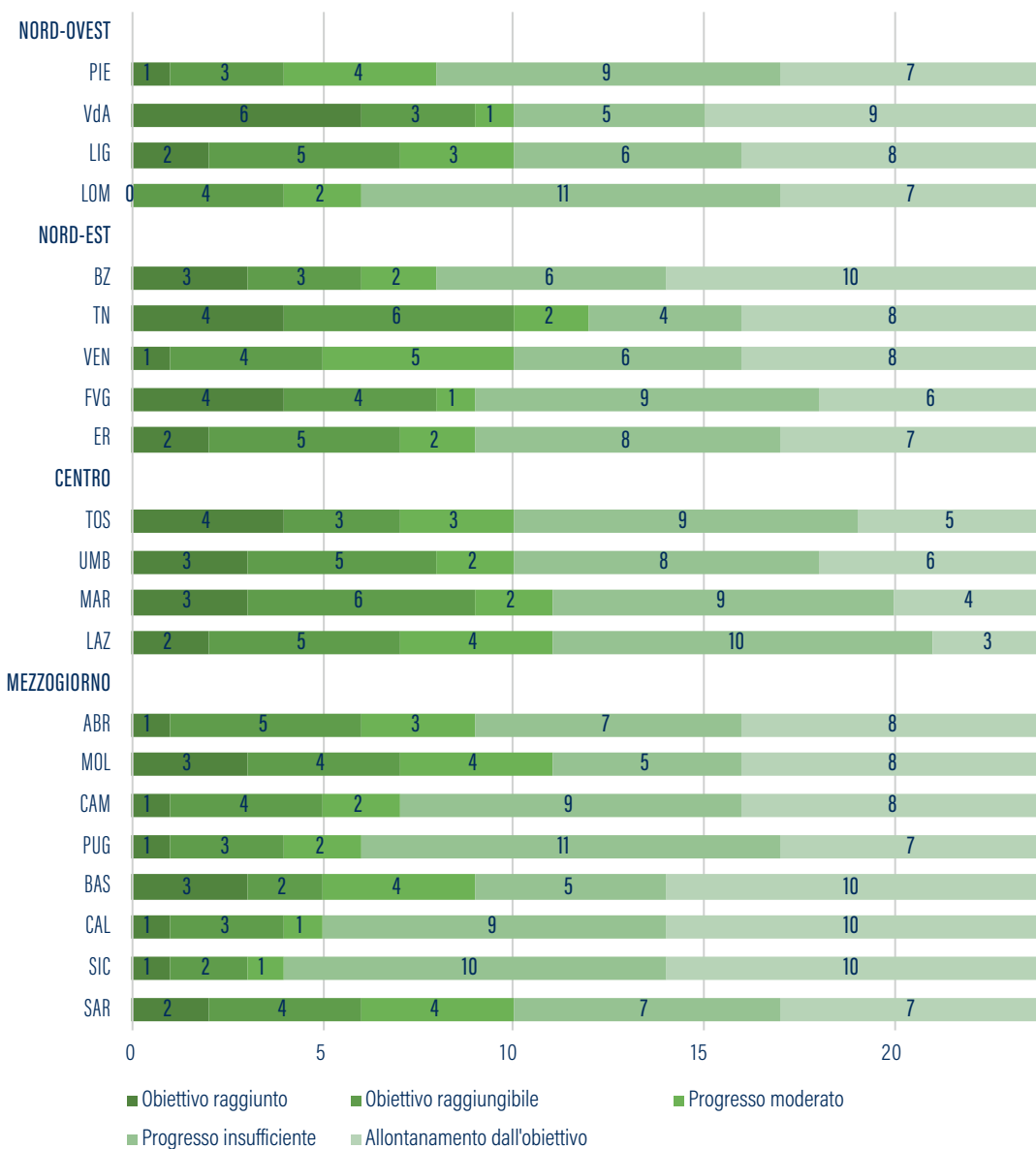
Nelle regioni del Nord-est il numero di obiettivi raggiunti o raggiungibili è circa sette mentre è pari a otto il numero medio di casi di allontanamento.

Le regioni del Centro registrano meno casi di allontanamento dall'obiettivo rispetto a quelle del Nord (tra quattro e cinque obiettivi), mentre è simile il numero medio di obiettivi raggiunti o raggiungibili (circa otto). Aumentano i casi di progresso insufficiente.

Nelle regioni del mezzogiorno è pari a circa cinque il numero medio di obiettivi raggiunti o raggiungibili e risulta tra otto e nove il numero di obiettivi da cui ci stiamo allontanamento.

Tabella 6 – Regioni rispetto agli Obiettivi quantitativi

Categorizzazione obiettivi quantitativi per stato di avanzamento, per regione?



## Gli obiettivi quantitativi rispetto alle regioni

Il secondo quadro di sintesi è realizzato leggendo il territorio per obiettivo quantitativo (Tabella 7).

Da una prima lettura si nota come la **dimensione ambientale** sia quella con il maggior numero di regioni che presentano casi di allontanamento dall'obiettivo (mediamente 8 regioni). Tra gli obiettivi con il più alto numero di regioni in allontanamento sottolineiamo quello relativo all'efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile, ai consumi finali di energia e al consumo di suolo. Di contro è inferiore a 4 il numero medio di regioni che hanno raggiunto o possono raggiungere un obiettivo a prevalente carattere ambientale.

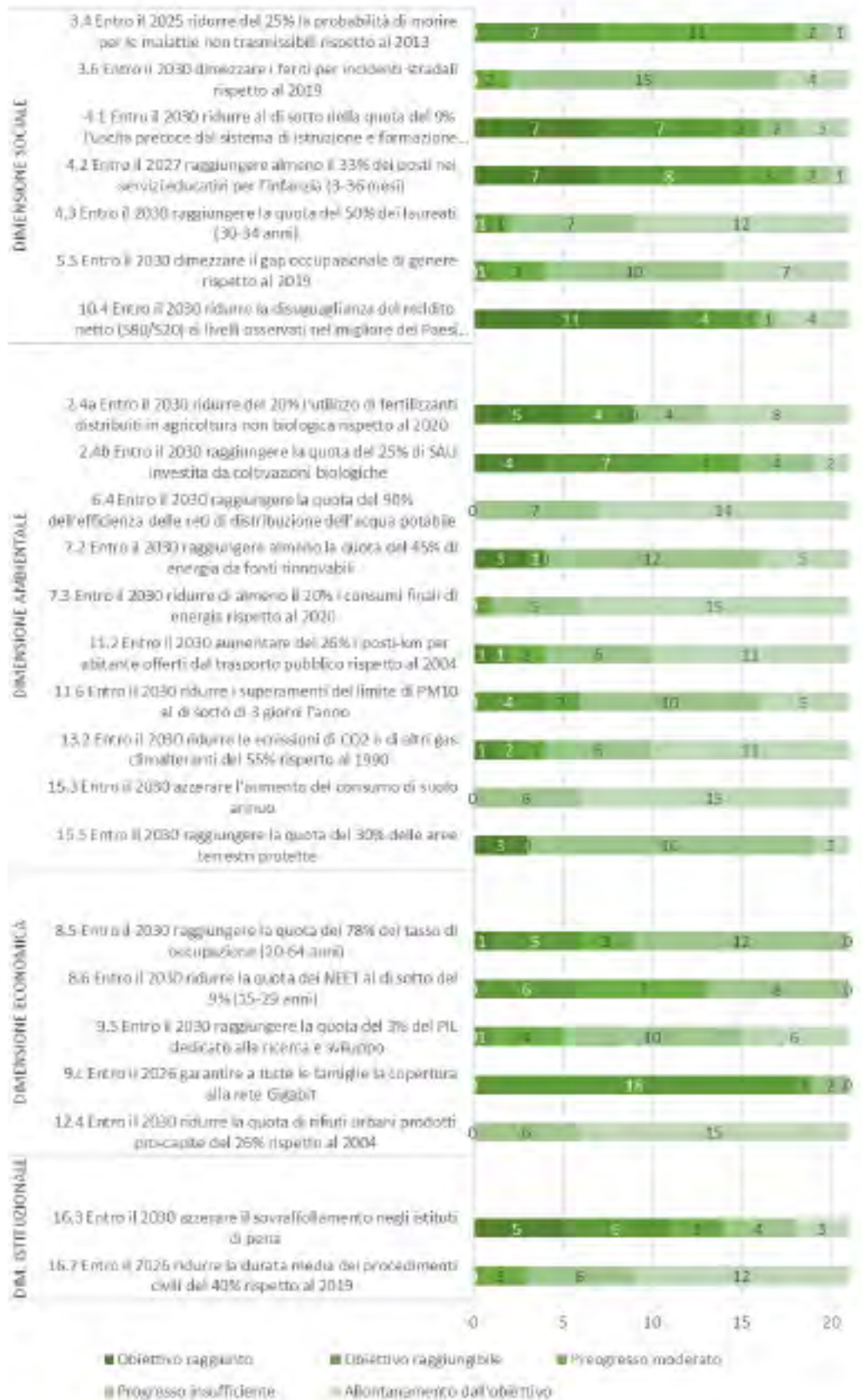
La **dimensione sociale** presenta un numero moderato di regioni in cui ci si sta allontanando dall'obiettivo ad eccezione di qualche caso. Tra questi sottolineiamo la percentuale di laureati (target 4.3): il numero di regioni che si stanno allontanando dall'obiettivo è pari a 15. Inoltre, nessuna regione ha raggiunto questo obiettivo e solo una lo può raggiungere entro il 2030. Si verificano situazioni critiche anche per il dimezzamento di feriti e morti per incidenti stradali (target 3.6) e per il dimezzamento del gap occupazionale di genere (target 5.5).

La **dimensione economica** presenta una prevalenza di casi di progresso insufficiente o addirittura di allontanamento. In particolare, nessuna regione riuscirà ad avvicinarsi all'obiettivo relativo alla quota di rifiuti urbani pro-capite. Altro punto di estrema criticità è la quota di PIL dedicato alla ricerca e allo sviluppo: una sola regione sembra in condizione di raggiungere il valore del 3% entro il 2030. L'unico caso in cui si registra un progresso significativo è quello relativo alla copertura della rete Gigabit.

Infine, per la **dimensione a prevalente carattere istituzionale**, il target relativo al sovraffollamento degli istituti di pena conta undici regioni che hanno raggiunto o possono raggiungerlo entro il 2030, e sette con progressi insufficienti o allontanamenti. Per quanto riguarda la durata dei procedimenti civili la situazione è più critica. Sono dodici le regioni che si allontanano dall'obiettivo, nessuna lo ha raggiunto e solo tre lo potrebbero raggiungere entro il 2030.

Tabella 7 - Obiettivi quantitativi rispetto alle regioni

Categorizzazione degli obiettivi quantitativi per stato di avanzamento



BASSA  
RISOLUZIONE

#### 4.4. Esempio di monitoraggio per ambiti territoriali di piccole dimensioni

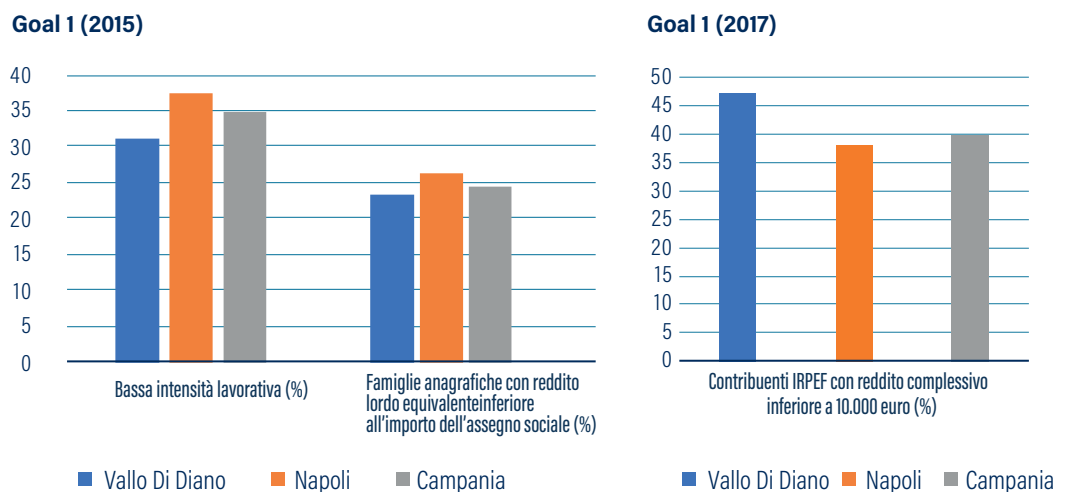
Al fine di evidenziare come questo tipo di analisi è realizzabile anche per ambiti territoriali limitati, riportiamo un esempio che ASviS ha realizzato per l'Unione di comuni di Vallo di Diano, che presenta anche la caratteristica di essere classificato come Area interna.

Le Aree Interne (AI) sono definite come Comuni significativamente distanti dall'offerta di servizi essenziali (mobilità collettiva, sanità, istruzione universitaria) in termini di tempi di percorrenza. Oltre alla distanza significativa dai principali centri di offerta di servizi essenziali, la Strategia Nazionale per le Aree Interne<sup>75</sup> attribuisce a queste aree altre specificità, quali la presenza di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere) e di un territorio profondamente diversificato. Tali aree sono inoltre notoriamente interessate da problemi di spopolamento, invecchiamento demografico e riduzione dell'occupazione, motivo per cui sono oggetto di una specifica strategia nazionale di intervento pubblico, attuata nell'ambito delle politiche regionali di coesione. Al 1° gennaio 2019, in Italia, i comuni classificati come AI sono 4.076, pari al 51,4% del totale, e rappresentano nel complesso il 21,9% della popolazione e circa il 60% della superficie nazionale.

La comunità di "Vallo di Diano" è situata in Campania e composta dai quindici Comuni<sup>76</sup>. Nove di questi Comuni appartengono ad aree interne periferiche (distanza maggiore di 75 minuti dal polo più prossimo) e sei ad aree interne intermedie (distanza dal polo più prossimo compresa tra 20 e 40 minuti).

L'analisi considera i dati di alcuni degli indicatori elementari relativi a ciascun *Goal* nell'ultimo anno disponibile, comparati con quelli riscontrati nella Città Metropolitana di riferimento (Napoli) e nella regione di appartenenza (Campania) per lo stesso anno. Diversamente dalle analisi svolte precedentemente, questa sezione non valuta la distanza dagli obiettivi di sostenibilità definiti a livello nazionale o sovranazionale, ma ha il solo fine di porre l'attenzione sulla disponibilità di informazioni statisticamente significative anche per aree così limitate e particolari e quindi sulla possibilità di sviluppare analisi e progettare politiche di sviluppo sostenibile anche per queste aree.

#### GOAL 1



Nel 2015, l'area del Vallo di Diano presenta un numero di famiglie anagrafiche a bassa intensità lavorativa minore di 6,3 punti percentuali rispetto alla città metropolitana e di 3,7 rispetto alla regione Campania. Minore risulta anche la frequenza di famiglie con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale (23,3% nel Vallo di Diano, 26,3% a Napoli e 24,6% in Campania).

<sup>75</sup> Accordo di Partenariato 2014-2020, "Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance"

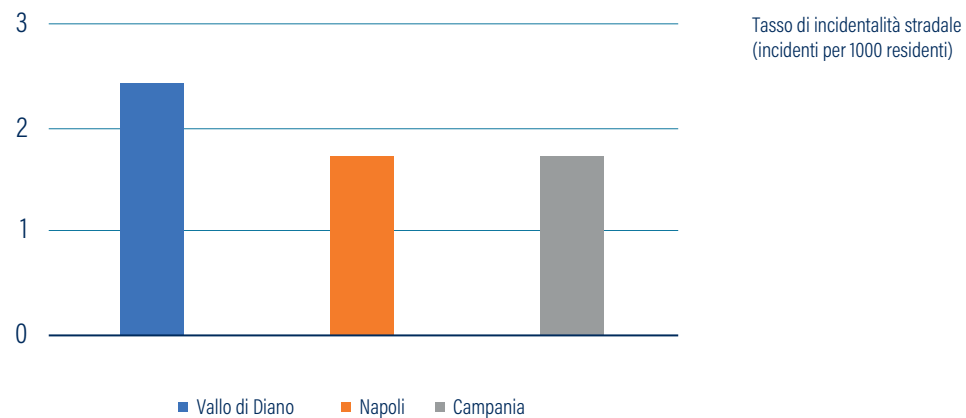
<sup>76</sup> Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Monte San Giacomo, Montesano sulla Marcellana, Padula, Pertosa, Polla, Sala Consiliina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Arzenio, Sanza, Sassano e Teggiano

Si osserva inoltre, nel 2017, una maggiore presenza di contribuenti IRPEF con reddito complessivo inferiore a 10.000 euro, (47,3% nel Vallo di Diano, 38,2% a livello metropolitano e 40,0% a livello regionale).

L'indicatore relativo alla bassa intensità lavorativa risulta in crescita rispetto all'anno precedente in tutti e tre i territori, rispettivamente +2,2 punti percentuali nel Vallo di Diano, +2,7 a Napoli e +2,8 di media in Campania. Gli altri due indicatori invece rimangono sostanzialmente stabili negli ultimi due anni disponibili.

### GOAL 3

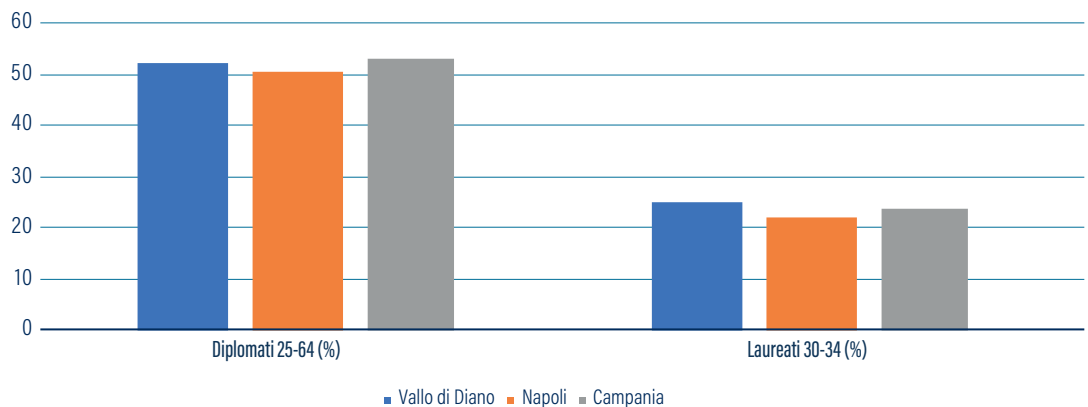
#### Goal 3 (2017)



L'analisi del Goal 3 indica una situazione dell'area interna leggermente peggiore rispetto alla media regionale e metropolitana, dovuta a un maggiore tasso di incidentalità stradale (2,43 incidenti stradali con lesioni a persone per 1000 residenti, nel Vallo di Diano nel 2017, 1,70 nella Città Metropolitana di Napoli e in Campania).

### GOAL 4

#### Goal 4 (2015)

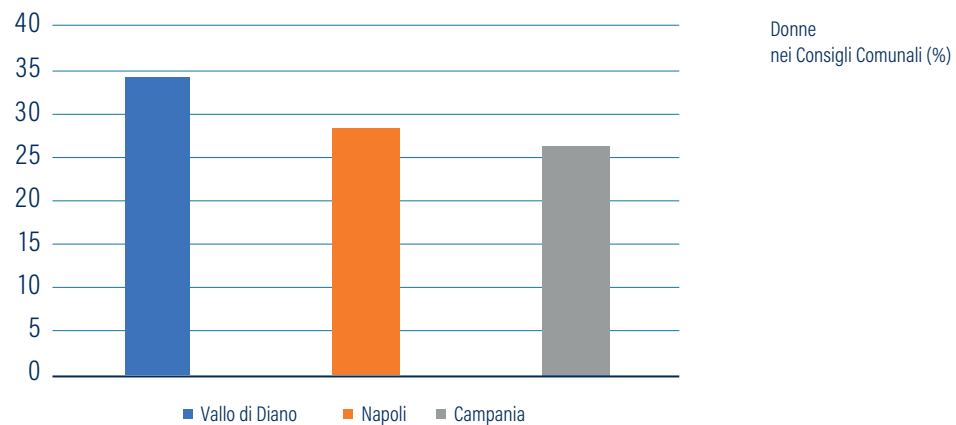


Nell'ambito del Goal 4, con il 52,5% di diplomati, il Vallo di Diano si attesta, nel 2015, a un livello leggermente superiore a quello di Napoli (50,5%) e leggermente inferiore alla Campania (53,1%). Tale indicatore risulta in crescita di circa 1 punto percentuale rispetto al 2014 per tutte e tre le unità analizzate.

Con riferimento ai laureati, con il 25,2% di laureati su una popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni, il Vallo di Diano si attesta, nel 2015, a un livello superiore sia rispetto alla Città Metropolitana di Napoli (21,9%) sia alla media campana (23,7%). Anche questo indicatore sperimenta una lieve crescita rispetto all'anno precedente (+2,2 punti percentuali nel Vallo di Diano, +1 a Napoli e in Campania).

## GOAL 5

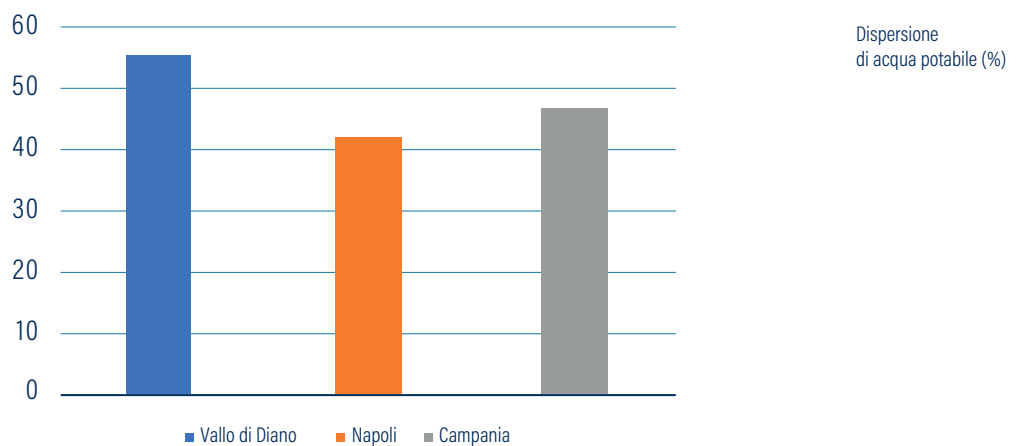
### Goal 5 (2017)



Nel 2017, con il 34,2% di donne elette nei Consigli Comunali, la rappresentanza delle donne nei consigli comunali del Vallo di Diano risulta maggiore rispetto alla Città Metropolitana di Napoli e alla Campania, rispettivamente di 5,9 punti percentuali e di 7,9 punti percentuali. Questo indicatore è andato costantemente crescendo nei tre territori (+1,8 punti percentuali nel Vallo di Diano, +10,9 nella Città Metropolitana di Napoli, +7,6 di media in Campania, tra il 2014 e il 2017).

## GOAL 6

### Goal 6 (2015)

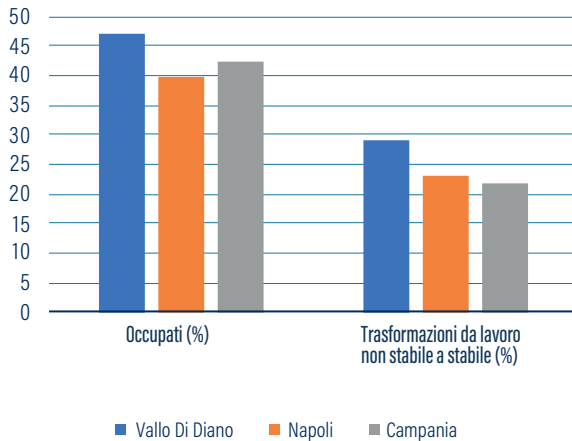




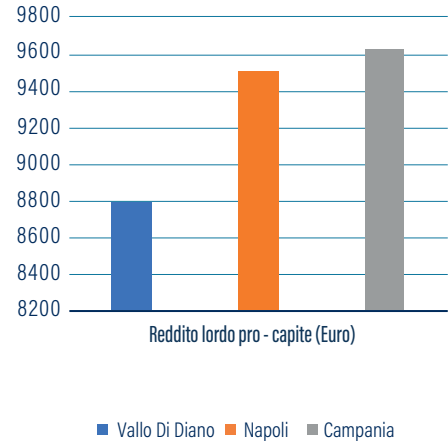
Risulta peggiore nel Vallo di Diano la performance relativa alla dispersione di acqua potabile: la percentuale di acqua dispersa sul volume immesso in rete è infatti superiore sia al livello metropolitano che a quello regionale (55,8% nell'area interna, 42,0% a Napoli e 46,6% in Campania).

**GOAL 8**

**Goal 8 (2015)**



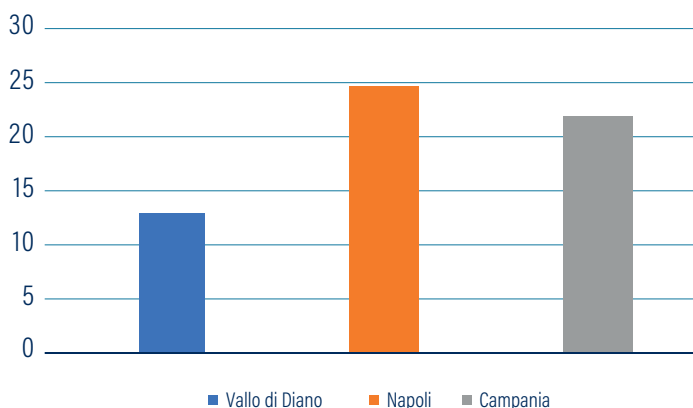
**Goal 8 (2015)**



Nell'ambito del Goal 8, nel Vallo di Diano si osserva, nel 2015, un livello di trasformazione del lavoro da non stabile a stabile del 29,2%, superiore a quello regionale e metropolitano rispettivamente di 7,3 e 6,2 punti percentuali. L'indicatore è in crescita per tutti e tre i territori rispetto all'anno precedente e l'intensità di tale crescita è maggiore nel Vallo di Diano (+7,5 punti percentuali rispetto a 5,0 e 2,6 delle altre due aree analizzate). Nell'area interna il tasso di occupazione (47,1%) risulta maggiore sia di quello della città metropolitana (39,8%) sia della media campana (42,5%). Si osserva infine un livello inferiore del reddito lordo pro-capite, rispettivamente del 7,6% rispetto alla media della città metropolitana e dell'8,7% rispetto alla media regionale.

**GOAL 10**

**Goal 10 (2015)**

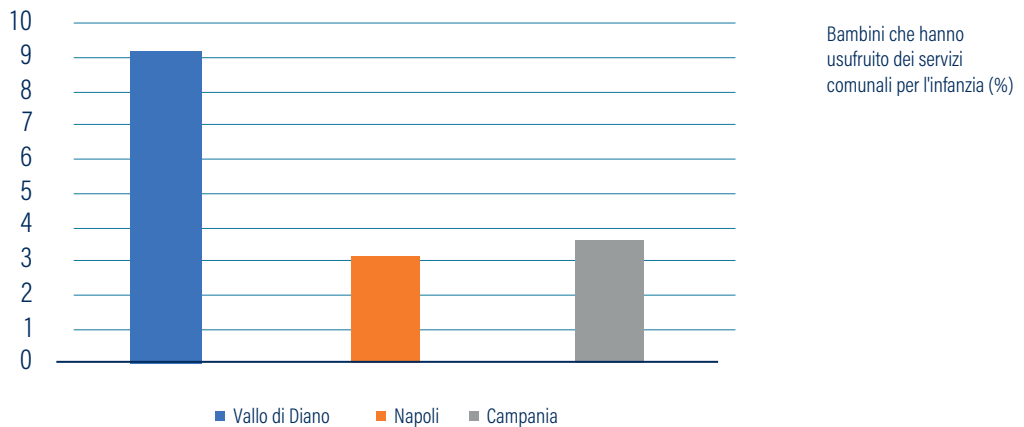


Divari nel reddito al lordo delle imposte

Nell'ambito del Goal 10, l'area interna presenta un divario nel reddito inferiore sia a quello metropolitano che a quello regionale. Il rapporto tra il reddito equivalente totale al lordo delle imposte posseduto dal 20% degli iscritti in anagrafe con più alto reddito e quello posseduto dal 20% con più basso reddito è infatti pari a 12,9 nel Vallo di Diano, quasi la metà del livello metropolitano (24,8) e nettamente inferiore anche a quello regionale (21,9). I tre territori presentano tutti un andamento lievemente decrescente di tale indicatore rispetto all'anno precedente (-0,4 punti percentuali nel Vallo di Diano, -1,1 a Napoli e -1,1 a livello regionale).

**GOAL 11**

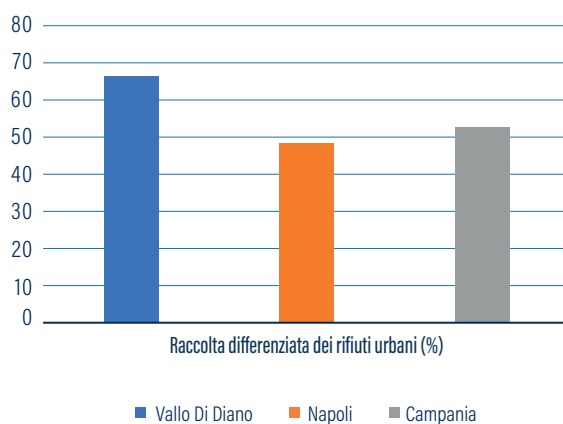
**Goal 11 (2016)**



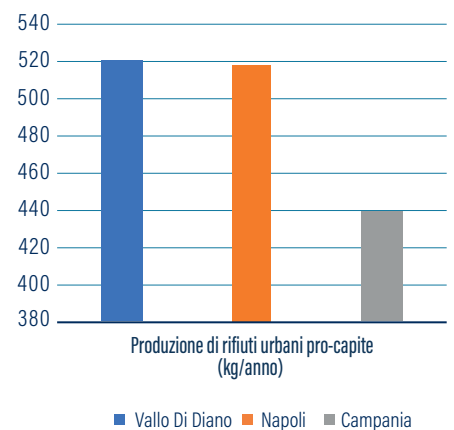
I bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia nel Vallo di Diano è superiore (9,2%) rispetto sia Napoli (3,1%) sia alla Campania (3,6%). Si riscontra un andamento crescente dell'indicatore a partire dal 2014 e l'intensità della crescita è maggiore nel Vallo di Diano rispetto agli altri territori (+3,8 punti percentuali nel 2016 rispetto al 2014 per il Vallo di Diano, +0,9 e +1,0 per Napoli e Campania).

**GOAL 12**

**Goal 12 (2017)**

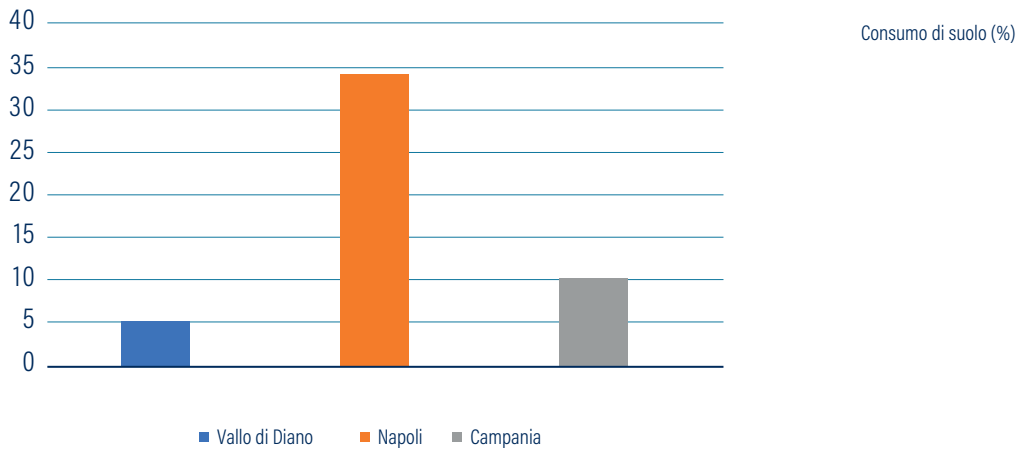


**Goal 12 (2017)**



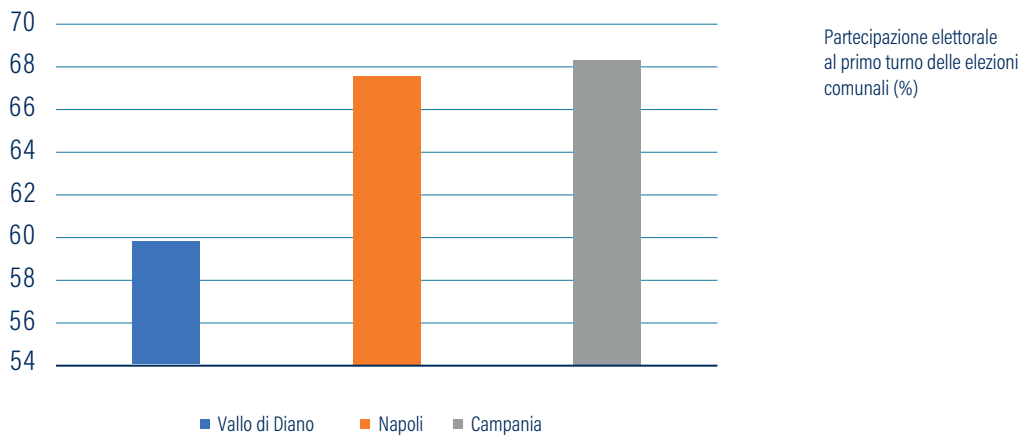
Il Vallo di Diano risulta più virtuoso nella raccolta differenziata dei rifiuti urbani (RU) (66,8% nel 2018, contro 47,3% a Napoli e 52,8% nella Regione), a fronte però di una produzione di rifiuti urbani pro-capite maggiore del 18% rispetto alla media campana.

Relativamente all'andamento nel tempo, si riscontra un aumento della percentuale di RU differenziati per tutte e tre le aree rispetto al 2014. Anche in questo caso l'intensità della crescita è leggermente maggiore nell'Area interna (+6,6 punti percentuali tra il 2014 e il 2017) rispetto alla città metropolitana (+6,4) e alla regione (+5,2).

**GOAL 15****Goal 15 (2017)**

Nettamente inferiore nel Vallo di Diano il consumo di suolo, che nel 2017 ammonta al 5,4% della superficie totale, contro il 34,1% nella Città Metropolitana di Napoli e il 10,4% in Campania.

L'indicatore risulta stabile per le tre aree negli ultimi tre anni disponibili (2015-2017).

**GOAL 16****Goal 16 (2017)**

Inferiore, infine, nell'area interna la partecipazione elettorale (59,8% nel Vallo di Diano, 67,5% a Napoli e 68,3 in Campania nel 2017).

## 5. Le performance dei servizi comunali: analisi delle funzioni fondamentali<sup>77</sup>

### 5.1. Premessa

I comuni rappresentano il front office della pubblica amministrazione, essendo l'ente più vicino ai cittadini e alle cittadine alle loro esigenze primarie. Attraverso l'erogazione di beni pubblici essenziali, come la sicurezza e la gestione del territorio, e di servizi meritori, quali ad esempio la gestione dei rifiuti e l'assistenza sociale a famiglie e individui, i comuni costituiscono la rete amministrativa capillare che garantisce il funzionamento quotidiano della società civile.

Attraverso i dati disponibili sulla piattaforma OpenCivitas di SOGEI spa, ossia la piattaforma dove sono pubblicati i dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard<sup>78</sup>, questo capitolo analizza le performance organizzative, ossia la parte intermedia della piramide del Valore Pubblico (si veda la sezione 2), delle amministrazioni comunali delle regioni a statuto ordinario. Ciò, sia sotto il profilo dell'impegno finanziario delle amministrazioni comunali (il livello di spesa per unità di servizio o pro capite), ovvero una proxy della dimensione di efficienza, sia sotto il profilo della quantità e qualità del servizio erogato alla cittadinanza, ossia l'efficacia.

In particolare, sono trattati i servizi delle funzioni fondamentali dei comuni definite dal D.lgs. 216/2010<sup>79</sup>:

- Amministrazione
- Polizia locale
- Istruzione
- Viabilità
- Territorio
- Rifiuti
- Sociale
- Nido

L'analisi fornisce una fotografia aggiornata al 2021, basata sugli ultimi dati ufficiali disponibili raccolti per l'individuazione dei fabbisogni standard. Pur essendo consapevoli dei possibili limiti, derivanti dalla presenza di altri profili di indagine che potrebbero essere esplorati, questa analisi si avvale di misuratori già ponderati e riconosciuti come legittimi sia dagli operatori locali che dall'amministrazione centrale, attraverso i meccanismi di definizione dei dati da rilevare per il calcolo dei fabbisogni standard<sup>80</sup>, nonché dalla magistratura contabile<sup>81</sup>, garantendo così l'ufficialità e l'affidabilità dei risultati. Il 2021, l'anno oggetto dell'indagine, è ancora influenzato, seppur parzialmente, dagli effetti della pandemia. Allo stesso tempo, costituisce il primo anno in cui sono affluite risorse aggiuntive ai comuni, stanziata dalla Amministrazione centrale per il rafforzamento di alcuni servizi, con particolare attenzione ai servizi sociali e agli asili nido.

La sezione è strutturata in undici (sotto) sezioni complessive. Dopo la presente sezione, nella sezione 5.2 è offerta una sintesi generale, i cui elementi di analisi sono disponibili nelle sezioni dalla 5.4 alla 5.11. Nella sezione 5.3 è spiegata la metodologia seguita, mentre nelle sezioni successive sono riportate, all'inizio di ciascuna, le metodologie specifiche per ciascuna funzione.

77 Di Emanuele Padovani - Dipartimento di Scienze Aziendali; Alma Mater Studiorum - Università di Bologna; Stefania Colacicco - Dottorato in Public Governance Management e Policy; Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (dottoranda in Public Governance Management e Policy); Marco Stradiotto, SOGEI; Cristina Equizzi, SOGEI; Roberto Maria Dispotico, SOGEI.

78 [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it).

79 Sono escluse dalle funzioni fondamentali l'edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia economica popolare e il servizio idrico integrato; il trasporto pubblico locale, pur essendo incluso fra le funzioni fondamentali, non è disponibile nella banca dati OpenCivitas.

80 Si rinvia a OpenCivitas, Progetto Fabbisogni Standard, <https://www.opencivitas.it/it/fabbisogni-standard>.

81 A partire dal 2019, OpenCivitas è utilizzato dalla Corte dei conti come strumento per le verifiche sulla razionalizzazione della spesa. Si veda al proposito: Corte dei conti - Sezione Autonomie (2019), Deliberazione n. 20/SEZAUT/2019/INPR, del 20-07-19 e Deliberazione n. 14/SEZAUT/2021/FRG del 06-08-21.

## 5.2. Sintesi

L'analisi sviluppata nel presente lavoro, riferita all'ultimo esercizio disponibile (2021), offre un'opportunità per esaminare una varietà di fenomeni e identificare tendenze di rilevanza sia per la cittadinanza sia per i decisori politici. Per il carattere esplorativo dello studio, sono state adottate tecniche di elaborazione statistica particolarmente semplici, ossia analisi delle medie per cluster di area geografica, regionale, provinciale e dimensionale. I risultati dell'analisi rivelano spunti significativi per valutare la performance degli enti locali. Emergono dettagli sulla performance media a livello nazionale, sul divario territoriale tra le diverse aree, con un dettaglio anche provinciale, e sulla performance dei comuni in relazione alle proprie dimensioni. Questi elementi offrono un quadro utile per comprendere le dinamiche locali e regionali, facilitando una riflessione direzionale le politiche per migliorare efficacia ed efficienza dei servizi fondamentali. Di seguito, un breve sommario di quanto presentato nelle sezioni successive.

### Performance medie.

Ecco i livelli delle performance medie dei comuni italiani.

- **Amministrazione.** In media, ci sono 2,4 dipendenti amministrativi ogni 1.000 abitanti, con una spesa media di 162 Eur pro capite.
- **Polizia locale.** La polizia locale costa mediamente 54,2 Eur pro capite a fronte dei quali svolge diverse attività (nr. ogni 1.000 abitanti): gestisce 3,4 incidenti stradali, eleva 464 contravvenzioni (261 con mezzi automatici come autovelox), e rimuove 4,3 veicoli. Le attività di polizia giudiziaria, amministrativa e ambientale comprendono mediamente 1,9 fermi e sequestri amministrativi, 6,3 sanzioni di natura annonaria, commerciale e amministrativa, 0,9 querele e denunce, 1,9 arresti, sequestri penali e trattamenti sanitari obbligatori (TSO) e 6,3 nulla osta al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico.
- **Istruzione.** I servizi di istruzione impegnano mediamente 800 Eur per ciascun residente dai 3 ai 14 anni; questa fascia di popolazione è raggiunta dai servizi di mensa scolastica al 23,9%, dai centri estivi al 9,1%, trasporto al 9,6%, trasporto disabili allo 0,2%.
- **Viabilità.** Mediamente si spendono 784 Eur per km di strada comunale per la manutenzione e la gestione delle attività amministrative connesse, come gestione progetti, direzione lavori, gestione stati di avanzamento, collaudi, gare e affidamenti, contratti, concessioni, permessi utilizzo suolo ed aree pubbliche; dai dati a disposizione, emerge come mediamente siano presenti quasi 172 punti luce ogni 1.000 abitanti.
- **Territorio.** La spesa media è pari a 43 Eur pro capite; oltre ad una serie di attività più di carattere amministrativo ad alto contenuto tecnico, il servizio Territorio gestisce mediamente 0,17 interventi di pulizia del greto dei fiumi e corsi d'acqua ogni 1.000 abitanti, 12,5 interventi di potatura di piante ogni 1.000 abitanti, 4,25 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti.
- **Rifiuti.** Il servizio Rifiuti costa 386 Eur per tonnellata di rifiuto raccolto e smaltito, a fronte di una raccolta differenziata pari al 65,4%, quindi in linea con gli obiettivi al 2025, e una produzione complessiva di rifiuti pari a 506 kg per abitante.
- **Sociale.** I servizi del Sociale costano 120 Eur pro capite, con 54,4 utenti dei servizi, di cui 18 utenti per problemi relativi alle condizioni familiari e dei minori, 12,4 anziani, 12,6, che accedono ai servizi a fronte di condizioni di povertà, disagio e senza dimora, 5,8 disabili, 5,4 immigrati o nomadi, 0,2 tossicodipendenti o con problemi di salute mentale; 21,1 sono gli utenti medi che beneficiano di contributi economici, di cui la metà sono famiglie e minori.
- **Nido.** Per ciascun iscritto o iscritta al nido si spendono mediamente 8.034 Eur ed il tasso di copertura della domanda potenziale raggiunto attraverso i nidi comunali è del 16,4%.

### Fattore "Sud".

Il "fattore Sud" si manifesta in due modalità distinte. La prima riguarda la situazione in cui a costi più elevati corrispondono livelli inferiori di servizio, evidenziando possibili inefficienze. Questo scenario si osserva in particolare nei servizi di gestione del territorio e della viabilità, nella gestione dei rifiuti e nei servizi di asilo nido. La seconda modalità riguarda un'allocazione ridotta di risorse, che si traduce

in una minore offerta di servizi. Questo fenomeno è evidente nei servizi di polizia locale, nel supporto all'istruzione e nei servizi sociali, dove la limitata disponibilità di risorse risulta direttamente correlata a una minore quantità e qualità dei servizi erogati. Nel seguito è esposto qualche ulteriore dettaglio.

- **Amministrazione.** Emerge una fenomenologia decisamente più complessa dell'usuale divario nord-sud, posto che il driver della spesa dei servizi amministrativi sembra piuttosto il dimensionamento dell'ente e la minore o maggiore complessità organizzativa, determinata anche dall'essere capoluogo provinciale (a cui corrispondono maggiori spese pro capite) o meno. Ne consegue che la Liguria è in realtà il territorio con la maggiore spesa pro capite (215 Eur) mentre la Puglia, in cui le dimensioni medie dei comuni sono più elevate, si raggiunge il valore più contenuto (131 Eur).
- **Polizia locale.** I livelli dei servizi sono complessivamente quantitativamente più elevati nei grandi centri del Nord, e più bassi nei comuni del Sud e nei piccoli comuni del Nord-Ovest. I comuni della Liguria possiedono i valori più elevati e a seguire la Lombardia. Ad esempio, al Sud sono elevate 148 contravvenzioni (per 1.000 abitanti) con mezzi strumentali contro le oltre 330 al Nord-Est, oppure 2,4 rimozioni (per 1.000 abitanti) contro i 6,3 al Centro.
- **Istruzione.** il livello dei servizi è decisamente più elevato al Nord, in particolare nei grandi centri urbani e nei comuni di medie dimensioni con punte negli enti sopra i 10.000 abitanti al Nord-Ovest, e al Centro nei grandi centri urbani e nei comuni medio-piccoli (10.000-19.999 abitanti); ad esempio, la copertura della domanda potenziale per la mensa scolastica è al 33,3% in Toscana e solo al 9,6% in Campania; la disparità si riduce invece drasticamente sul fronte del trasporto scolastico.
- **Territorio e Viabilità.** Al Sud sembra esserci una certa attenzione riguardo alla pulizia del greto dei fiumi (in particolare Basilicata e Calabria, che si piazzano dopo la Liguria) e potatura delle piante (Calabria, Molise e Abruzzo); tuttavia Campania e Puglia (assieme al Lazio) presentano livelli complessivi dei due servizi decisamente al di sotto della media; in particolare, il modello dei grandi comuni del Sud, e, in misura minore, del Centro, risulta apparentemente inefficiente, con alti costi che non corrispondono ad un livello adeguato di servizi, mentre nel Nord-Est, i comuni di piccole e medie dimensioni (3.000-4.999, 20.000-59.999, 60.000-99.999 abitanti) riescono a offrire un buon livello di servizi a fronte di una spesa più contenuta.
- **Rifiuti.** Il Sud spende circa il 37% in più del Nord-Ovest e il 50% in più del Nord-Est (il Centro spende più del 40% in più del Nord-Est) ma ha una raccolta differenziata di 11,9 punti in meno rispetto al Nord-Ovest e di 17,4 punti in meno rispetto al Nord-Est.
- **Sociale.** Emerge la necessità di aumentare ulteriormente l'allocazione di risorse al Sud, poiché i livelli di impegno finanziario (95 Eur pro capite) sono sempre più bassi di qualsiasi altro territorio (124 Eur Nord-Est, 129 Eur Centro, 134 Eur Nord-Ovest), a fronte di un contesto in cui il tasso di deprivazione socio-economica è molto più elevato.
- **Nido.** Il servizio è particolarmente arretrato al Sud, con tassi di copertura ben al di sotto della media, pari al 7%, contro l'18,5% del Nord-Ovest, il 21% del Nord-Est e il 22% del Centro.

#### Le differenze dimensionali.

In generale, si conferma l'antieconomicità dei piccoli comuni, sebbene il principio "piccolo è bello" possa trovare validità in alcuni ambiti, come l'istruzione, il territorio, la viabilità e, in particolare, nei servizi sociali. In quest'ultima funzione ciò è legato al minore bisogno presente nei piccoli enti. Tuttavia, questa dinamica positiva si riscontra soprattutto nelle aree del Centro e del Nord, e non nel Sud. Segue il dettaglio per servizio.

- **Amministrazione.** I comuni di piccole dimensioni (0-3.000 abitanti) registrano una spesa amministrativa di 250 euro pro capite, superiore dell'80% rispetto ai comuni di medie dimensioni (10.000-59.999 abitanti, 140 euro) e più del doppio rispetto al benchmark ottimale dei comuni del Nord-Est (60.000-99.999 abitanti, 102 euro). Questa inefficienza è legata anche al rapporto elevato di dipendenti amministrativi (3-4 ogni 100.000 abitanti). Nei comuni più grandi (oltre 100.000 abitanti), la spesa media è di 170 euro, con valori più alti nel Centro (210 euro pro capite).
- **Polizia locale.** Nei comuni più grandi, la spesa e il livello dei servizi sono maggiori a causa della maggiore concentrazione urbana che richiede maggiori servizi, mentre nei comuni più piccoli la spesa è ridotta, e pari a mediamente oltre un terzo, ma anche i servizi offerti sono inferiori.
- **Istruzione.** I comuni di piccole dimensioni (meno di 3.000 abitanti) tendono a spendere di più rispetto ai comuni più grandi, dove la spesa scende progressivamente con l'aumentare della dimensione, eccezion fatta per il Sud, dove le spese sono mediamente più basse rispetto al Nord e al Centro.

Tuttavia, il livello dei servizi è generalmente più elevato nei grandi centri urbani e nei comuni di medie dimensioni, soprattutto al Nord-Ovest, dove le prestazioni sono migliori, mentre al Centro emergono buoni livelli anche nei comuni medio-piccoli.

- **Territorio e Viabilità.** I comuni più piccoli (meno di 3.000 abitanti) si differenziano per alcuni elementi decisamente più elevati rispetto alla media, ad esempio più punti luce di illuminazione pubblica da gestire (306 contro 172 di media ogni 1.000 abitanti), contratti da gestire (1,27 contro 0,32 ogni 1.000 abitanti), interventi spargisale (oltre 7 contro poco più di 1 ogni 1.000 abitanti), pulizia del greto dei fiumi (oltre quattro volte di più della media), potature (circa la metà di più della media), generando tuttavia una spesa inferiore (ad eccezione per i servizi Territorio al Centro e al Sud, per i quali la spesa è superiore alla media).
- **Rifiuti.** Non si rilevano particolari differenze fra grandi, medi e piccoli enti.
- **Sociale.** Sebbene nei piccoli enti si registrino livelli inferiori di servizio, misurati come indice sintetico di output-risultato, è anche vero che essi presentano una domanda potenziale più bassa (indice di deprivazione socio-economica negativo). Di conseguenza, risulta più facile soddisfare i bisogni della popolazione, una tendenza che si osserva soprattutto nelle aree del Nord.
- **Nido.** Ad eccezione del Sud, dove il servizio risulta generalmente per tutte le fasce dimensionali meno sviluppato, i grandi comuni tendono a spendere di più e a raggiungere una copertura superiore al 25%; nei comuni di medie dimensioni, la spesa diminuisce progressivamente e con essa la capacità di soddisfare la domanda potenziale; nei piccoli comuni (meno di 3.000 abitanti), il costo per utente si riduce drasticamente, circa un terzo rispetto ai grandi comuni, e la copertura del servizio scende a meno della metà dei livelli raggiunti dai comuni più grandi.

#### La variabilità sub-regionale.

Le medie regionali celano differenze significative all'interno dei territori, evidenziando disomogeneità non solo tra le regioni, ma anche all'interno delle stesse. Queste disparità potrebbero richiedere interventi specifici da parte dei decisori politici, sia a livello nazionale che locale, per affrontare le peculiarità di ciascun territorio in modo più mirato. Le analisi per provincia fanno emergere diverse situazioni, come ad esempio quelle di seguito indicate.

- **Amministrazione.** In Toscana, a fronte di una spesa media di 160 Euro pro capite, sono registrati un minimo di 115 Eur a Prato, ossia la più bassa spesa pro capite italiana, e un massimo di 235 Eur a Grosseto, quinta più elevata a livello nazionale.
- **Polizia locale.** Emerge chiaramente la forte intensità del servizio in diverse città metropolitane del Centro e del Nord, come Milano, Genova, Bologna, Firenze, Venezia, Roma, (non Torino, a livelli sostanzialmente simili) che si distanziano decisamente dalle rispettive medie regionali.
- **Istruzione.** In diverse regioni del Nord e del Centro (principalmente Toscana, Lazio, Emilia-Romagna e Veneto) si registrano differenze piuttosto marcate nell'erogazione dei servizi relativi all'istruzione.
- **Territorio e Viabilità.** Si riscontrano differenze significative all'interno delle regioni Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna, dove i territori meno performanti registrano punteggi pari alla metà di quelli con le migliori performance. In Toscana, Pistoia si posiziona al minimo e Pisa al massimo; in Emilia-Romagna, Ferrara e Modena sono agli estremi inferiori, mentre Bologna e Ravenna raggiungono i livelli più alti.
- **Rifiuti.** Anche per questo servizio si registrano variazioni significative all'interno delle regioni. In Liguria, la media è del 55,6%, ma oscilla da un minimo del 48,2% a Genova a un massimo del 75,6% alla Spezia. In Toscana, con una media del 65,2%, Arezzo si attesta al minimo con il 52,6%, mentre Lucca raggiunge il massimo con il 76,4%. In Campania, la media è del 55,8%, con Napoli al 49,9% e Benevento al 73,2%. In Puglia, la media è del 58,5%, con Foggia al minimo (45,5%) e Barletta-Andria-Trani al massimo (65,6%).
- **Nido.** Il livello di copertura della domanda è generalmente omogeneo all'interno delle regioni, con alcune eccezioni significative; in Lombardia, la media è del 19,8%, ma varia da un minimo del 10,6% a Sondrio a un massimo del 25,2% a Milano; nel Lazio, con una media del 20,7%, Latina si posiziona al minimo con l'8,9%, mentre Roma raggiunge il massimo con il 23,9%; in Puglia, la media è del 10,4%, ma oscilla tra il 5,6% a Barletta-Andria-Trani e il 17,8% a Taranto<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Per l'analisi della funzione Sociale per territorio provinciale (e per Ambito Territoriale Sociale - ATS) si rinvia agli imminenti lavori dell'Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali (ONSST) del CNEL.

### 5.3. Nota metodologica generale

Il metodo di analisi utilizzato è in parte analogo a quello utilizzato per l'analisi dei servizi amministrativi e sociali comunali all'interno del Quaderno CNEL 2/2019 e della Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini<sup>83</sup>.

Nell'ambito delle rilevazioni per il calcolo dei fabbisogni standard presso i comuni delle regioni a statuto ordinario, all'ultimo aggiornamento relativo all'anno 2021, la banca dati OpenCivitas di SOGEI spa copre 6.305 comuni pari al 96% di quelli appartenenti alle regioni a statuto ordinario<sup>84</sup>. Sono esclusi dall'indagine i comuni delle regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia<sup>85</sup> e Sardegna. I dati coprono i servizi delle seguenti funzioni fondamentali:

- Amministrazione,
- Polizia locale,
- Istruzione,
- Viabilità e Territorio, che nel presente lavoro sono analizzati separatamente,
- Rifiuti,
- Sociale e Nido, che nel presente lavoro sono analizzati separatamente.

SOGEI rileva oltre trecento dati finanziari e strutturali relativi ai servizi offerti per ogni comune e per ogni annualità, nell'ambito delle funzioni fondamentali. OpenCivitas.it è il portale di accesso a tali dati essenzialmente riconducibili a misure di:

- **input**, che misurano i fattori produttivi consumati sia in termini fisico-tecnici sia in termini economici; in quest'ultimo ci si riferisce al costo dei fattori produttivi inteso come la misura economica dell'utilizzo degli input per lo svolgimento delle attività e la produzione dei servizi; in mancanza della dimensione di costo (la riforma della contabilità in senso *accrual* è tuttora in corso e dovrebbe prendere definitivamente forma a partire dal 2026<sup>86</sup>), la dimensione della spesa, acquisibile attraverso i risultati del rendiconto finanziario, costituisce una buona proxy, poiché evidenzia il valore delle risorse utilizzate, sebbene ad esclusione di quelle il cui momento della spesa è differente dal momento dell'utilizzo delle risorse, tipicamente l'utilizzo dei beni afferenti alle immobilizzazioni e le rimanenze di magazzino;
- **processo**, che misurano le attività o i servizi intermedi realizzati dall'organizzazione per il raggiungimento dell'output-risultato;
- **output-risultati**, che misurano i prodotti-servizi realizzati a favore della comunità amministrata per il soddisfacimento dei bisogni, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo; mentre gli indicatori di processo si riferiscono ai "mezzi" (ad esempio il numero degli atti amministrativi interni oppure le ore sviluppate per erogare determinati processi interni), gli indicatori di output-risultato sono riferibili ai "fini" dell'organizzazione (ad esempio la produzione di un certo numero di autorizzazioni oppure le tonnellate di rifiuti smaltiti o la percentuale di raccolta differenziata); quando presenti, sono riferibili alla prospettiva dell'utente cioè ciò che l'utente riceve dalla pubblica amministrazione<sup>87</sup>.

Da tali indicatori è possibile calcolare indicatori di:

- **efficienza**, intesa come efficienza economico-gestionale ossia il costo di erogazione di un servizio per singola unità di quest'ultimo, ad esempio quando si pongono a rapporto misure di input con misure di processo o output-risultati (es. spesa per tonnellata di rifiuti raccolti); quando le misure di processo o di output-risultato non sono disponibili o adeguate al calcolo di indici di efficienza, come

83 Per ulteriori approfondimenti metodologici relativi alle modalità di rilevazione del dato, si rinvia a Padovani, E. (2018) Le performance dei servizi comunali. I servizi amministrativi e sociali nelle regioni a statuto ordinario, I Quaderni del CNEL, n.2/2019 e Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, sezione 4.1.3.

84 Con un minimo del 91% in Puglia ed un massimo del 99% in Liguria.

85 Benchè i dati siano rilevati da SOGEI, per omogeneità di confronto sono stati omessi i comuni della Regione Siciliana, a statuto speciale.

86 Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, Contabilità Accrual - PNRR Riforma 1.15, <https://accrual.rgs.mef.gov.it/it/index.html>.

87 Esiste poi una ulteriore classe di indicatori, ossia gli indicatori di impatto o outcome, che misurano l'impatto che gli output hanno prodotto, nel loro insieme, unitamente ad altre variabili di contesto e nell'ambito delle diverse politiche adottate, sulla società in genere e che riguardano l'andamento di fenomeni socioeconomici e ambientali complessi; tale dominio di indicatori è ampiamente trattato nelle sezioni 2 e 3 del presente capitolo.



nel caso della Polizia locale, o quando non è possibile valutare la qualità del servizio offerto, come per i Servizi sociali, si ricorre a un indicatore che può essere definito come indice di *impegno finanziario*; questo indice, anziché misurare l'efficienza quantifica la quantità di risorse finanziarie impiegate in relazione al numero di abitanti, offrendo una stima dell'investimento finanziario piuttosto che della performance di efficienza;

- **efficacia**, che esprime l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti e può indagare sia aspetti quantitativi che qualitativi, generalmente elaborando indici di processo o output-risultato rispetto alla dimensione della popolazione o ad altri elementi (es. alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni, percentuale di raccolta differenziata, etc.); nei casi in cui i servizi comprendano più processi o output-risultati parziali, e non sia possibile identificare un indicatore chiaramente più rilevante rispetto agli altri, si utilizzano gli indici complessivi di efficacia o, nella impossibilità di misurare la stessa, il *livello dei servizi*, inteso come un indice composito che unisce misure di processo e misure di output-risultato parziali rilevate e che quindi è teso a misurare la quantità (laddove possibile anche la qualità) dei servizi erogati in modo sintetico; in quest'ultimo caso, non si è necessariamente in presenza di un vero e proprio indice di efficacia, ossia non è sempre vero che ad un valore alto dell'indice corrisponda un maggiore soddisfacimento dei bisogni della comunità.

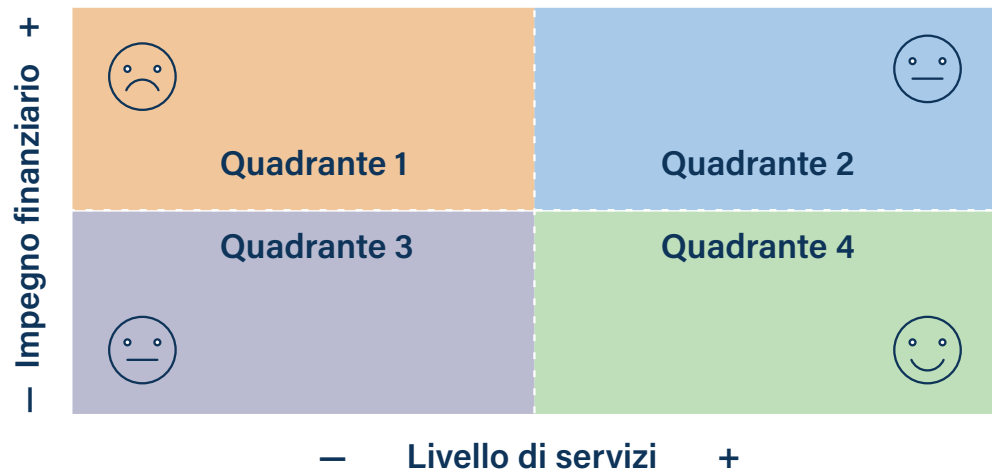
Attraverso lo schema classificatorio appena esposto, per ciascuno degli otto servizi analizzati sono stati selezionati alcuni degli indicatori più significativi presenti in OpenCivitas o, in alcuni casi, sono stati calcolati ulteriori indicatori rielaborando gli indici disponibili<sup>88</sup>. Per quanto concerne i misuratori della dimensione di efficacia che costituiscono l'oggetto principale della presente relazione, sono stati utilizzati approcci di analisi differenziati in relazione alla tipologia del servizio e alla disponibilità di dati. In particolare, per i servizi Rifiuti e Nido sono stati utilizzati indici già presenti in banca dati OpenCivitas (rispettivamente "R02 - Raccolta differenziata - %" e "N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2") poiché approssimano l'obiettivo ultimo di ciascuna funzione; per i Servizi sociali è stato calcolato ex novo un indice composito "S15 - Distanza dal bisogno" che, attraverso un sistema di punteggi che coinvolge diversi indicatori presenti in OpenCivitas, valuta la capacità degli enti di far fronte alle effettive esigenze di carattere sociale della comunità amministrata. Per tutti gli altri servizi, ad esclusione dei servizi di Amministrazione, ossia servizi Polizia locale, Istruzione, Viabilità e Territorio, sono stati utilizzati indicatori di processo, spesso relativi ad attività di tipo amministrativo, e indicatori di output-risultato parziali, ossia limitati ad alcuni aspetti del servizio. Per ottenere un'informazione di sintesi che renda possibili confronti territoriali è stato utilizzato l'indice "livello dei servizi" presente in OpenCivitas, un indice composito che unisce misure di processo e misure di output-risultato parziali rilevate e che quindi è teso a misurare la quantità (laddove possibile anche la qualità) dei servizi erogati in modo sintetico, su una scala 0 (basso) - 10 (alto).

La correlazione tra le due dimensioni, ossia efficienza o impegno finanziario, ed efficacia o livello dei servizi, permette di interpretare il posizionamento dei diversi territori e degli enti analizzati. In particolare, la *matrice "Impegno finanziario - Livello dei servizi"*, consente di collocare ciascun servizio di ogni ente o aggregazione all'interno di uno dei quattro quadranti ideali (Grafico 1).

- **Quadrante 1:** alti livelli di spesa e bassi livelli dei servizi erogati, rappresenta il quadrante peggiore in cui è probabile si stiano verificando sprechi di risorse, ossia inefficienze;
- **Quadrante 2:** alti livelli di spesa e alto livello dei servizi erogati, identifica la situazione in cui maggiori livelli di spesa sono probabilmente giustificati da elevati livelli dei servizi erogati;
- **Quadrante 3:** bassi livelli di spesa e basso livello dei servizi erogati, identifica la situazione in cui i minori livelli di spesa si ripercuotono su servizi più scadenti;
- **Quadrante 4:** bassi livelli di spesa e alto livello dei servizi erogati, rappresenta il quadrante migliore, in cui l'efficienza è più elevata e i servizi sono quali-quantitativamente più elevati.

<sup>88</sup> Si rinvia a <https://www.opencivitas.it/open-data>; per la definizione specifica di ciascun indice, riportata anche nelle sezioni seguenti, si veda il documento SOSE (10/07/2018), Nota illustrativa del sistema di calcolo degli indicatori; gli indicatori di efficienza o di impegno finanziario proposti in questo lavoro sono differenti dal "livello di spesa" presente all'interno di OpenCivitas, che misura la distanza fra la c.d. "spesa storica" (spesa corrente rilevata nell'ente) e la "spesa standard", ossia il livello di spesa ideale, calcolato secondo il modello econometrico dei fabbisogni standard, a cui si dovrebbe attestare l'ente in condizioni di efficienza media e considerando il livello di servizio che dovrebbe essere realizzato in considerazione dei bisogni della comunità locale amministrata.

Grafico 1. Matrice Impegno finanziario - Livello dei servizi



Gli indicatori oggetto di analisi sono descritti all'interno della sezione dedicata a ciascun servizio. In totale, sono studiati 62 indicatori suddivisi come appare in Tabella 1. Di particolare interesse per le finalità di questa Relazione, sono stati identificati 22 indicatori di output-risultato parziali e 8 indicatori di output-risultato complessivi (o efficacia o livello dei servizi), che rappresentano le misure più significative per valutare la quantità e qualità dei servizi erogati a cittadini ed imprese. Le dimensioni di indagine sono dettagliate nelle note metodologiche relative a ciascun servizio analizzato. Generalmente, sono state mantenute le denominazioni degli indicatori utilizzate da OpenCivitas; nei casi in cui sono stati elaborati indicatori originali a partire dai dati di OpenCivitas, è fornita la metodologia di calcolo utilizzata.

Tavola 1. Tipologie degli indicatori analizzati e copertura dei servizi

Servizio	Efficienza o impegno finanziario	Processo	Output-risultato parziali	Output-risultato complessivi o efficacia o livello dei servizi*	Totale
Amministrazione	2	-	-	-	2
Polizia	1	11	-	1	13
Istruzione	1	-	5	1	7
Viabilità	1	9	1	**	11
Territorio	1	5	2	1	9
Rifiuti	1	-	-	2	3
Sociale	1	-	12	***2	***15
Nido	1	-	-	1	2
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>*62</b>

*Note*

\* incluso gli indici sintetici di livello dei servizi, indici composti su scala 0-10, che uniscono misure di processo e misure di output-risultato, e che sono calcolati e disponibili in OpenCivitas.

\*\* Viabilità e Territorio sono analizzati in modo integrato attraverso l'indice sintetico VT01 - Livello dei servizi, disponibile in OpenCivitas; l'indice è analizzato nella sezione 5.8 relativa al Territorio.

\*\*\* l'indice "S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale", si veda sezione 5.10, è più propriamente da intendersi come indicatore di contesto ed è utilizzato per il calcolo dell'indice "S15 - Distanza dal bisogno", pertanto non è incluso nel conteggio.

Per ciascun indicatore viene presentato il valore dell'indice, calcolato come rapporto tra i numeratori e i denominatori aggregati, con riferimento all'andamento nazionale, suddiviso per regione, area geografica (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud e isole) e dimensione demografica (0-3.000, 3.001-4.999, 5.000-9.999, 10.000-19.999, 20.000-59.999, 60.000-99.999 e oltre 100.000 abitanti). Le tavole includono una colonna denominata "pos." (posizione), che riporta la classifica in base al valore dell'indice: il valore 1 corrisponde all'indice più alto, mentre il valore massimo rappresenta l'indice più basso. La lettura è facilitata da una scala cromatica "a semaforo", che aiuta a distinguere tra le performance migliori e peggiori, in funzione della direzione dell'indicatore. In generale, una performance è considerata migliore quanto più contenuti sono i valori relativi all'efficienza o alla spesa, e, al contrario, tanto migliore quanto più elevati sono i valori legati all'efficacia o al livello di servizio. I colori vanno dal verde intenso, indicante le performance migliori, al rosso intenso, per le peggiori. Sono inoltre proposte tabelle e mappe con il dettaglio a livello provinciale per gli indici di livello di servizio (il livello di spesa pro capite per i servizi di Amministrazione)<sup>89</sup>.

---

## 5.4. Amministrazione

### 5.4.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Amministrazione include la gestione delle entrate tributarie e i servizi fiscali, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, lo stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali. Essi costituiscono un insieme di attività che non tanto, o quantomeno non in via immediata, sono sviluppate per offrire servizi rivolti alla soddisfazione di bisogni, ma che sono rivolte al funzionamento della macchina comunale. In altri termini, consentono che l'amministrazione comunale funzioni al fine di governare e offrire servizi alla comunità locale.

È pertanto difficile determinare indicatori di output-risultato o efficacia, mentre la dimensione di efficienza, approssimata dall'indicatore di impegno finanziario, risulta maggiormente significativa e di più immediata misurabilità. A tal fine, sono stati calcolati due indici che mettono a raffronto le risorse, sia in termini di spesa sia in termini di unità di personale, con il numero di abitanti, laddove quest'ultimo approssima la dimensione dell'ente da amministrare, appunto, attraverso tali attività. Siamo tuttavia consapevoli che la dimensione della popolazione residente non riesce a riassumere la complessità amministrativa, ad esempio la gamma di servizi resa ai cittadini oppure l'ampiezza degli stessi, specie nel caso di comuni con un ragguardevole numero di c.d. "city users" (città con forti flussi pendolari giornalieri) o flussi turistici.

Gli indicatori utilizzati per i servizi di amministrazione sono quelli indicati nel Box 1.

<sup>89</sup> Per l'analisi della funzione Sociale per territorio provinciale (e per Ambito Territoriale Sociale - ATS) si rinvia agli imminenti lavori dell'Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali

## Box 1. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Amministrazione

## Indicatori di efficienza

- **A01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive l'impegno finanziario in termini di spesa corrente dell'ente relativa alle attività di amministrazione, per singolo abitante; in questa sede è considerato come indicatore di efficienza e, dunque, è tanto migliore quanto più contenuto; va tuttavia considerato che i livelli di complessità amministrativa e gestionale di alcuni enti (es. enti di maggiori dimensioni, capoluogo di provincia, enti con un'ampia gamma di servizi gestiti, enti che gestiscono servizi aggiuntivi in funzione dell'elevato numero dei city users, etc.) potrebbero falsare l'analisi comparata
- **A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti**: misura il numero dei dipendenti effettivamente occupati nelle attività di amministrazione ogni 1.000 abitanti residenti; in questa sede è considerato come indicatore di efficienza e, dunque, è tanto migliore quanto più contenuto; politiche di esternalizzazione dei servizi amministrativi possono influenzare tale indicatore, rendendolo più contenuto rispetto ad enti in cui tali politiche non sono state realizzate

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo, indicatori di output-risultato parziali, indicatori di output-risultato complessivi o efficacia.*

## 5.4.2. Analisi

La Tavola 2 analizza i due indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 3 evidenzia le differenze tra aree geografiche e dimensioni; il Grafico 2, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in rosso) e minore (in verde) livello di impegno finanziario (spesa pro capite).

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi di Amministrazione le amministrazioni comunali sostengono una spesa pari a 162 Eur pro capite medi, con punte di 215 Eur medi in Liguria e valori minimi in Puglia, con 131 Eur medi. Le differenze possono essere attribuite a vari fattori, tra cui la dimensione degli enti. In particolare, la Puglia potrebbe aver ottenuto le migliori performance grazie alla presenza di enti di dimensioni mediamente maggiori, che consentono di sfruttare le economie di scala. In effetti, è in questo territorio regionale che si registra il migliore rapporto dipendenti amministrativi ogni 1.000 abitanti, pari ad un valore inferiore a 2, rispetto ad una media nazionale di 2,4, con punte di oltre 3 in Liguria, Basilicata e Calabria.
- In effetti, emerge chiaramente come i comuni di piccole dimensioni (0-3.000 abitanti) osservino una spesa (250 Eur) pari all'80% in più rispetto ai comuni di dimensioni intermedie (10.000-59.999 abitanti, 140 Eur) o addirittura 2 volte e mezzo il benchmark ottimale, ossia i comuni fra 60.000 e 99.999 abitanti del Nord-Est (102 Eur). I comuni più piccoli, in effetti, hanno un rapporto molto elevato di dipendenti amministrativi ogni 100.000 abitanti, e pari a 3-4, che li rendono decisamente inefficienti rispetto alle altre categorie dimensionali. I comuni più grandi (oltre 100.000 abitanti), osservano mediamente una spesa di 170 Eur, con medie più alte al Centro, in cui la spesa di amministrazione pro capite è pari a 210 Eur.
- Fra i tre territori provinciali dove la spesa pro capite è più elevata, ben due si trovano in Liguria, Savona, 305 Eur e Imperia, 265 Eur; a seguire si trova la provincia di Isernia, con 247 Eur; per quanto concerne le grandi città metropolitane, all'ottavo posto si colloca la città metropolitana di Roma (211 Eur), seguita da Reggio Calabria al dodicesimo posto (203 Eur) e da Genova al ventisettesimo (177 Eur). Le aree provinciali in cui la spesa pro capite per i servizi comunali di Amministrazione è più bassa sono Prato (115 Eur), Monza e Brianza e Barletta-Andria-Trani (entrambe a 118 Eur); fra le aree metropolitane sveltano Bari (120 Eur), Milano (135 Eur) e Napoli (145 Eur). Vanno infine notate le forti differenze esistenti all'interno del medesimo territorio regionale, come ad esempio accade in Toscana: a fronte di una media di 160 Eur, sono registrati un minimo di 115 Eur a Prato (la più bassa spesa pro capite italiana) e un massimo di 235 Eur a Grosseto.

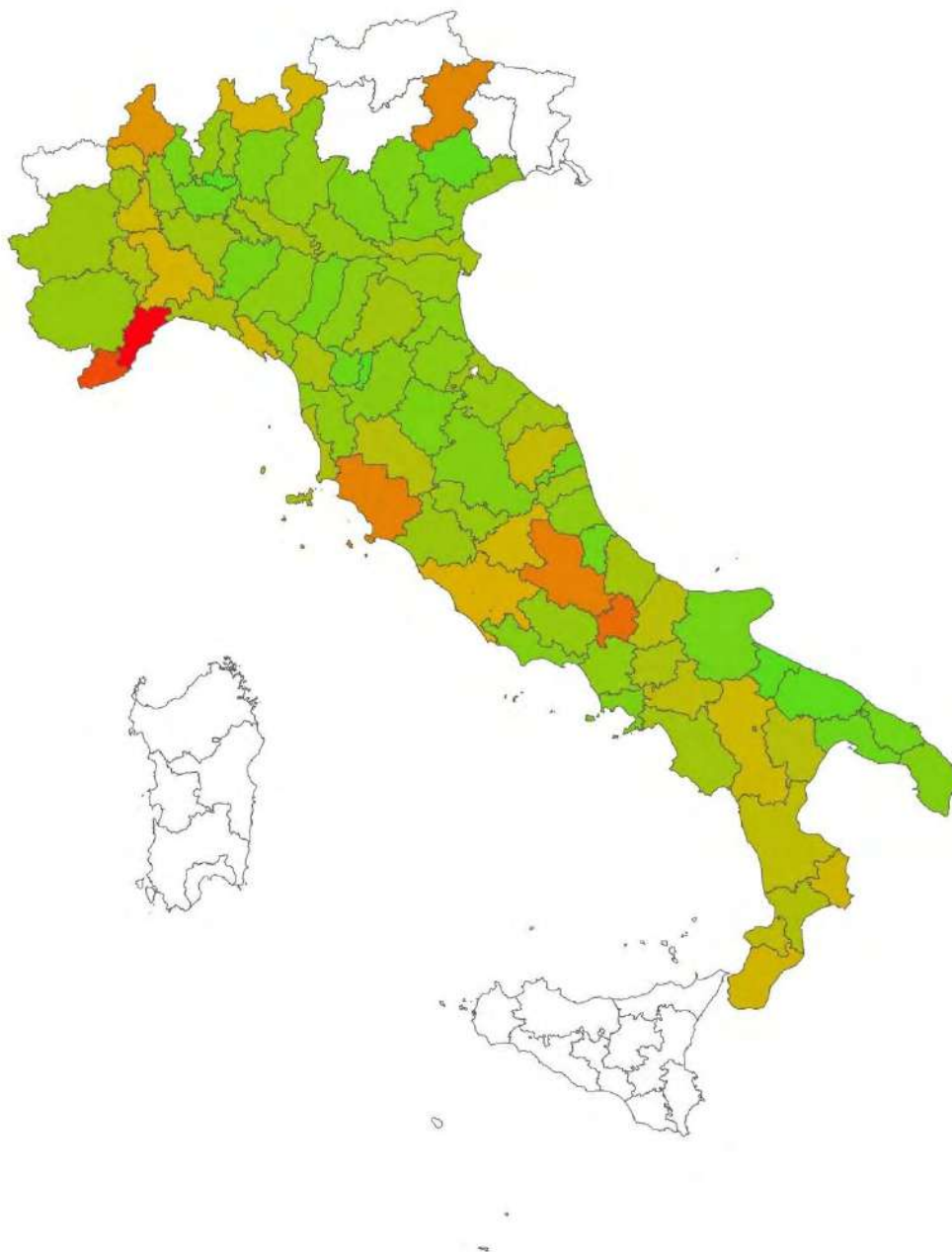
Tavola 2 - AMMINISTRAZIONE - suddivisione regionale

	A01 - Spesa pro capite		A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>				
Piemonte	173	7	2,7	8
Lombardia	146	14	2,3	13
Liguria	215	1	3,2	2
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>160</b>		<b>2,5</b>	
<b>Nord-Est</b>				
Veneto	147	13	2,5	10
Emilia Romagna	156	10	2,4	11
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>151</b>		<b>2,4</b>	
<b>Centro</b>				
Toscana	160	9	2,8	5
Umbria	152	12	2,8	6
Marche	169	8	2,7	7
Lazio	198	3	2,3	12
<b>Centro Totale</b>	<b>179</b>		<b>2,6</b>	
<b>Sud</b>				
Abruzzo	173	6	2,7	9
Molise	203	2	2,8	4
Campania	156	11	2,2	14
Puglia	131	15	1,9	15
Basilicata	194	4	3,2	1
Calabria	192	5	3,1	3
<b>Sud Totale</b>	<b>158</b>		<b>2,3</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>162</b>		<b>2,4</b>	

Tavola 3 - AMMINISTRAZIONE - suddivisione demografica e per aree geografiche

	A01 - Spesa pro capite		A02 - Nr. Dipendenti per ogni 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>				
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	240	3	3,2	4
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	225	4	3,4	3
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	277	1	4,1	1
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	262	2	4,1	2
Meno di 3.000 abitanti Totale	250			
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>				
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	160	12	2,4	16
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	173	9	2,7	9
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	207	6	3,0	5
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	191	7	3,0	6
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	177			
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>				
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	157	13	2,3	21
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	149	15	2,2	23
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	175	8	2,7	7
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	169	10	2,5	11
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	161			
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>				
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	143	17	2,3	20
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	133	27	2,2	22
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	151	14	2,5	12
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	137	26	2,1	25
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	140			
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>				
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	141	22	2,3	19
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	141	21	2,4	14
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	141	20	2,4	17
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	138	24	1,9	28
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	140			
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>				
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	138	25	2,5	13
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	102	28	2,0	26
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	142	19	2,3	18
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	143	18	2,1	24
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	138			
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>				
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	148	16	2,6	10
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	164	11	2,7	8
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	210	5	2,4	15
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	140	23	2,0	27
Oltre 100.000 Abitanti Totale	170			
<b>Italia (RSO)</b>	<b>162</b>		<b>2,4</b>	

Grafico 2 - AMMINISTRAZIONE - Mappa provinciale indice A01 - Spesa pro capite (rosso = indicatore elevato; verde = indicatore contenuto)



	Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)		Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)		Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)
1	Savona	305 €	30	Cremona	174 €	59	Forlì-Cesena	153 €
2	Imperia	265 €	31	Rovigo	172 €	60	Modena	152 €
3	Isernia	247 €	32	Chieti	171 €	61	Firenze	152 €
4	L'Aquila	238 €	33	Ancona	170 €	62	Ravenna	151 €
5	Grosseto	235 €	34	Bologna	170 €	63	Latina	148 €
6	Belluno	233 €	35	Salerno	170 €	64	Perugia	147 €
7	Verbano-Cusio-Ossola	226 €	36	Biella	169 €	65	Lecce	146 €
8	Roma	211 €	37	Pavia	168 €	66	Bergamo	146 €
9	Sondrio	208 €	38	Ascoli Piceno	167 €	67	Napoli	145 €
10	Alessandria	206 €	39	Viterbo	167 €	68	Arezzo	144 €
11	Rieti	203 €	40	Torino	166 €	69	Padova	144 €
12	Reggio di Calabria	203 €	41	Rimini	166 €	70	Verona	143 €
13	La Spezia	200 €	42	Terni	164 €	71	Vicenza	142 €
14	Crotone	199 €	43	Ferrara	163 €	72	Varese	141 €
15	Vercelli	199 €	44	Cuneo	161 €	73	Reggio nell'Emilia	139 €
16	Potenza	199 €	45	Lecco	161 €	74	Fermo	139 €
17	Macerata	194 €	46	Mantova	160 €	75	Piacenza	139 €
18	Vibo Valentia	190 €	47	Como	160 €	76	Foggia	137 €
19	Cosenza	189 €	48	Frosinone	159 €	77	Milano	135 €
20	Avellino	187 €	49	Lodi	159 €	78	Brindisi	135 €
21	Campobasso	186 €	50	Pesaro e Urbino	159 €	79	Pescara	135 €
22	Siena	185 €	51	Novara	159 €	80	Pistoia	133 €
23	Matera	184 €	52	Pisa	157 €	81	Taranto	133 €
24	Catanzaro	181 €	53	Venezia	157 €	82	Treviso	123 €
25	Livorno	178 €	54	Massa Carrara	155 €	83	Bari	120 €
26	Asti	177 €	55	Teramo	155 €	84	Monza e della Brianza	118 €
27	Genova	177 €	56	Caserta	155 €	85	Barletta-Andria-Trani	118 €
28	Benevento	175 €	57	Parma	155 €	86	Prato	115 €
29	Lucca	175 €	58	Brescia	154 €			

## 5.5. Polizia locale

### 5.5.1. Nota metodologica specifica

Il servizio di Polizia locale include tutti i servizi svolti dal corpo di polizia municipale, o dagli addetti di polizia municipale se in numero inferiore a sette. Le attività svolte dal servizio di Polizia locale si articolano su una vasta gamma di funzioni che vanno dalla polizia ambientale, a quella amministrativa (annonaria e commerciale), giudiziaria, tributaria, per giungere a quella più classica di polizia stradale e mantenimento della pubblica sicurezza. Non solo le attività di polizia locale sono particolarmente estese e poliedriche, ma difficilmente il loro output-risultato può essere misurato attraverso indici di efficacia, ancor meno attraverso un indice complessivo sintetico.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di polizia locale sono quelli indicati nel Box 2.



## Box 2. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Polizia locale

### Indicatori di impegno finanziario

- **P01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive l'impegno finanziario in termini di spesa corrente dell'ente relativa alla polizia locale, per singolo abitante

### Indicatori di processo

- **P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività in termini di numero di incidenti stradali in cui la polizia locale è intervenuta; un indice elevato non può essere letto come minore efficacia delle attività di polizia poiché potrebbe essere influenzato da fattori esterni non attribuibili all'amministrazione stessa (es. condizioni atmosferiche, livelli di intervento degli altri organi di polizia), ma va considerato come maggiore attività svolta dalla polizia locale nella sua veste di polizia stradale
- **P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di una delle principali attività di repressione svolte nell'ambito delle funzioni di polizia stradale; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti poiché dipende da diversi fattori ambientali; inoltre, non differenzia per tipologie di sanzioni (es. eccesso di velocità, sosta vietata, etc.)
- **P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti**: come il precedente, con l'unica differenza delle modalità di rilievo attraverso mezzi strumentali
- **P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti**: misura l'attività della funzione di polizia stradale relativa alla rimozione dei veicoli
- **P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività relativa sanzione accessoria del sequestro o del fermo amministrativo nei confronti di cittadini circolanti sprovvisti di assicurazione o carta di circolazione
- **P07 - Sanzioni per attività annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività di una gran parte delle funzioni di polizia amministrativa relative ai controlli amministrativi presso le fiere, i mercati e le attività commerciali
- **P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività amministrativa/giudiziaria svolta dalla polizia locale per la gestione di querele e denunce presentate alla polizia locale stessa; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti dall'amministrazione, poiché influenzato da diversi fattori ambientali (es. livelli di intervento degli altri organi di polizia sul territorio)
- **P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività con riferimento ad alcune delle attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza (TSO = trattamento sanitario obbligatorio)
- **P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività amministrativa e giudiziaria relativa ad investigazioni scientifiche
- **P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività con riferimento alla gestione delle opposizioni presentate dagli utenti della strada sanzionati
- **P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività delle funzioni di polizia amministrativa per il rilascio di autorizzazioni per l'occupazione del suolo pubblico, tipicamente per attività commerciali o per cantieri

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato parziali*, *indicatori di output-risultato complessivi o efficacia*; è invece disponibile l'indice composito **P13 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; l'indice considera i diversi livelli di attività mappati e misurati in OpenCivitas, di cui gli indicatori P02-P12 rappresentano le componenti principali, pertanto va considerato come sintesi di tali aspetti di performance.

## 5.5.2. Analisi

La Tavola 4 analizza i tredici indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 5 evidenzia le differenze tra aree geografiche e dimensioni; il Grafico 3A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 4, mentre il Grafico 3B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 5; il Grafico 4, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per la Polizia locale si spendono mediamente 54,2 Eur pro capite, con punte di 86,3 Eur in Liguria e valori minimi in Molise, con 29,4 Eur. La spesa pro capite è decisamente contenuta al Nord-Est, 46,2 Eur, mentre è decisamente più elevata al Centro (ad esclusione di Umbria e Marche, più simile ai livelli intermedi del Nord-Est), 68,5 Eur.
- Nei comuni di maggiori dimensioni i livelli di spesa pro-capite sono più elevati, a causa sia di fenomeni di congestionamento, sia di maggiore complessità del servizio: 101,0 Eur per i comuni con oltre 100.000 abitanti, 52,3 Eur per i comuni tra i 60.000 e i 99.999 abitanti e 45,6 Eur per i comuni di medie dimensioni (20.000-59.999 abitanti). I comuni di più piccole dimensioni (meno di 3.000 abitanti) osservano una spesa più contenuta e nell'ordine di 30,8 Eur pro capite.
- Per quel che riguarda le attività di polizia stradale (indicatori da P02 a P05, ossia rilievo di incidenti stradali, elevazione di sanzioni, rimozione di veicoli), mediamente ogni 1.000 abitanti la polizia locale gestisce 3,4 incidenti, eleva oltre 464 contravvenzioni, di cui 261 con mezzi strumentali (autovelox, telelaser, t-red, sistemi di controllo delle zone a traffico limitato, etc.) e rimuove 4,3 veicoli. La Liguria e il Lazio sono le regioni dove la Polizia locale è particolarmente attiva sul fronte dell'attività di polizia stradale, mentre all'opposto si trova il Molise. In termini dimensionali, l'attività è più intensa nei grandi comuni, anche se nel Sud ciò avviene in minor misura rispetto al Centro e al Nord.
- Per quel che concerne le altre attività della polizia locale (indicatori da P06 a P12, ossia polizia ambientale, amministrativa, giudiziaria e tributaria), mediamente ogni 1.000 abitanti la polizia locale gestisce 1,9 fermi e sequestri amministrativi, 6,3 sanzioni di natura annonaria, commerciale e amministrativa, 0,9 querele e denunce, 1,9 arresti, sequestri penali e trattamenti sanitari obbligatori (TSO), 21,8 attività di informazione ed investigazioni per attività comunali o di altri enti, 3,2 ricorsi in opposizione all'autorità giudiziaria e 6,3 nulla osta al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico. Se le attività di rilascio delle autorizzazioni per l'occupazione di suolo pubblico (indice P12) risultano particolarmente intense nei piccoli comuni del Centro e del Sud, le altre attività si concentrano prevalentemente nei comuni di grandi dimensioni, evidenziando una marcata differenziazione nella gamma di servizi che la Polizia locale è in grado di offrire tra i centri urbani e le aree periferiche.
- I livelli dei servizi (P13) sono complessivamente quantitativamente più elevati nei grandi centri del Nord, e più bassi nei comuni del Sud e nei piccoli comuni del Nord-Ovest. I comuni della Liguria possiedono i valori più elevati, con un livello dei servizi medio pari a 6,1 contro 3,9 di media italiana; il secondo territorio regionale è la Lombardia, ma relativamente molto distanziato dalla Liguria con 4,4 punti. Per poter adeguatamente interpretare tali differenze geografiche andrebbero approfondite più nel dettaglio le modalità organizzative, su cui le regioni possono intervenire, e di governance inter-istituzionale fra le diverse forze dell'ordine, poiché gran parte degli indicatori su cui si fonda l'analisi sono indicatori di processo influenzabili da situazioni contingenti territoriali. Tuttavia le matrici "impegno finanziario - livello dei servizi" sembrano suggerire che laddove si spende di più, si ottengono maggiori servizi, con l'unica eccezione del Lazio (in particolare nei comuni con più grandi), dove malgrado si spenda mediamente circa come in Liguria, si ottengono livelli simili all'Emilia Romagna dove si spende oltre il 40% in meno.
- L'analisi per area geografica e dimensione evidenzia un fenomeno di un certo interesse: i grandi comuni (oltre 100.000 abitanti) forniscono i livelli di servizio maggiori ma spendono anche di più, mentre al di sotto dei 5.000 abitanti la tendenza è quella di fornire livelli di servizio minori ma diminuendo la spesa. Resta aperta la questione se il livello inferiore del servizio sia dovuto a minori esigenze della popolazione o, più probabilmente, alla necessità di contenere la spesa nel bilancio.
- Il livello di attività della polizia locale (indice P13) è molto elevato in alcuni territori provinciali del Centro e del Nord, mentre è più contenuto nei territori interni del Centro e in gran parte del Sud. I territori di Milano, Genova e Savona (indice pari rispettivamente a 7,3, 6,6 e 6,0) mostrano un'attività più intensa. In particolare, spicca la forte intensità del servizio in diverse città metropolitane del Centro e del Nord (oltre a Milano e Genova, elevati livelli a Bologna, Firenze, Venezia, Roma) con l'unica eccezione di Torino, a livelli più bassi rispetto a Napoli. Le aree a minore intensità del servizio sono Barletta-Andria-Trani, Crotone e Frosinone (indice pari a 1,5 in tutti e tre i casi).

Tavola 4 - POLIZIA LOCALE - suddivisione regionale

	P01 - Spesa pro capite		P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti		P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti		P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti		P07 - Sanzioni per attività annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>														
Piemonte	55,6	4	2,7	9	217,9	4	255,0	7	2,9	9	1,9	6	4,4	8
Lombardia	52,6	5	3,4	7	211,5	5	261,5	6	4,9	5	2,4	1	9,4	2
Liguria	86,3	1	5,1	1	465,9	1	324,5	4	8,8	1	2,3	3	21,4	1
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>56,7</b>		<b>3,4</b>		<b>237,9</b>		<b>265,8</b>		<b>4,7</b>		<b>2,2</b>		<b>9,2</b>	
<b>Nord-Est</b>														
Veneto	43,8	10	2,6	10	142,4	10	328,8	3	2,2	10	1,8	8	6,8	3
Emilia Romagna	48,7	6	4,6	2	208,8	6	346,8	2	5,3	4	1,9	7	5,6	5
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>46,2</b>		<b>3,5</b>		<b>174,1</b>		<b>337,4</b>		<b>3,7</b>		<b>1,9</b>		<b>6,2</b>	
<b>Centro</b>														
Toscana	59,8	3	4,5	3	294,8	2	405,9	1	7,4	2	2,1	5	6,4	4
Umbria	44,0	9	3,3	8	120,0	13	229,6	8	1,6	12	0,6	12	3,2	11
Marche	40,2	12	3,5	6	187,7	8	148,6	12	3,4	6	1,3	9	3,6	9
Lazio	85,1	2	4,4	4	153,3	9	322,1	5	7,1	3	2,4	2	5,5	7
<b>Centro Totale</b>	<b>68,5</b>		<b>4,2</b>		<b>200,1</b>		<b>319,9</b>		<b>6,3</b>		<b>2,0</b>		<b>5,4</b>	
<b>Sud</b>														
Abruzzo	36,9	14	2,1	12	140,5	11	194,0	10	3,2	8	0,8	10	2,4	13
Molise	29,4	15	1,3	15	127,1	12	49,7	15	1,3	13	0,2	15	1,7	15
Campania	48,3	7	2,5	11	245,2	3	154,3	11	3,3	7	2,1	4	3,2	10
Puglia	46,1	8	3,5	5	200,9	7	124,4	14	1,9	11	0,8	11	5,6	6
Basilicata	41,2	11	1,7	14	83,8	15	213,9	9	0,5	15	0,5	13	2,8	12
Calabria	37,9	13	1,8	13	99,6	14	145,0	13	1,2	14	0,3	14	1,8	14
<b>Sud Totale</b>	<b>44,5</b>		<b>2,6</b>		<b>193,0</b>		<b>148,3</b>		<b>2,4</b>		<b>1,3</b>		<b>3,6</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>54,2</b>		<b>3,4</b>		<b>205,3</b>		<b>261,0</b>		<b>4,3</b>		<b>1,9</b>		<b>6,3</b>	

	P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti		P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti		P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti		P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti		P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti		P13 - Livello dei servizi	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>												
Piemonte	0,8	10	1,9	6	14,9	12	1,5	12	9,8	2	3,5	8
Lombardia	0,7	11	2,2	4	13,8	13	1,9	9	10,7	1	4,4	3
Liguria	1,3	2	3,8	1	18,3	10	1,8	11	7,2	4	6,1	1
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>0,8</b>		<b>2,3</b>		<b>14,5</b>		<b>1,8</b>		<b>10,1</b>		<b>4,3</b>	
<b>Nord-Est</b>												
Veneto	0,8	8	1,8	7	26,7	6	1,2	13	3,1	13	3,5	7
Emilia Romagna	1,0	6	2,6	2	35,2	1	4,2	4	3,0	15	4,3	4
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>0,9</b>		<b>2,2</b>		<b>30,8</b>		<b>2,6</b>		<b>3,0</b>		<b>3,9</b>	
<b>Centro</b>												
Toscana	1,3	3	2,3	3	28,0	4	3,0	5	7,2	5	4,6	2
Umbria	1,5	1	1,1	14	32,8	2	4,9	2	5,6	8	3,3	9
Marche	1,1	5	1,2	12	27,9	5	0,9	15	7,9	3	3,2	10
Lazio	0,5	13	1,7	8	28,0	3	4,3	3	5,2	9	4,3	5
<b>Centro Totale</b>	<b>0,9</b>		<b>1,8</b>		<b>28,3</b>		<b>3,5</b>		<b>6,2</b>		<b>4,2</b>	
<b>Sud</b>												
Abruzzo	0,4	14	1,2	13	18,2	11	2,9	7	3,4	12	2,5	13
Molise	0,3	15	0,7	15	6,6	15	1,0	14	6,2	7	1,7	15
Campania	1,2	4	2,0	5	13,8	14	8,2	1	3,0	14	3,7	6
Puglia	0,8	9	1,3	11	24,4	7	2,9	6	6,6	6	3,1	11
Basilicata	0,5	12	1,6	9	23,6	8	2,1	8	4,7	10	2,6	12
Calabria	1,0	7	1,4	10	18,7	9	1,8	10	3,5	11	2,0	14
<b>Sud Totale</b>	<b>0,9</b>		<b>1,6</b>		<b>18,2</b>		<b>4,9</b>		<b>4,3</b>		<b>3,1</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>0,9</b>		<b>1,9</b>		<b>21,8</b>		<b>3,2</b>		<b>6,3</b>		<b>3,9</b>	

**Tavola 5 - POLIZIA LOCALE - suddivisione demografica e per aree geografiche**

	P01 - Spesa pro capite		P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti		P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti		P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti		P07 - Sanzioni per attività annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>														
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	25,8	26	0,7	25	55,8	25	75,2	27	0,4	23	0,4	23	2,1	25
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	26,4	25	1,1	24	50,3	27	293,4	7	0,4	24	0,7	20	2,2	24
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	37,4	20	0,5	27	54,9	26	90,8	26	0,3	25	0,2	27	1,5	26
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	36,9	21	0,3	28	31,3	28	92,9	25	0,2	28	0,0	28	1,0	28
Meno di 3.000 abitanti Totale	30,8		0,6		48,0		104,6		0,3		0,3		1,7	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>														
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	32,9	24	1,2	22	95,2	20	138,9	20	1,2	17	1,1	16	2,7	21
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	24,4	28	1,4	20	59,3	23	176,8	16	0,6	22	0,8	19	2,5	22
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	40,6	14	1,2	23	99,3	19	139,2	19	0,7	21	0,4	24	3,0	18
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	35,9	22	0,7	26	58,6	24	115,1	23	0,3	27	0,3	26	1,2	27
3.000 - 4.999 Abitanti Totale			1,1		80,5		139,9		0,8		0,8		2,4	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>														
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	38,1	19	2,0	18	123,3	15	130,9	22	1,5	15	1,7	13	2,9	20
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	25,7	27	2,1	17	82,9	22	201,6	12	0,8	20	1,3	15	3,2	17
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	39,1	17	1,9	19	112,2	16	133,1	21	1,0	18	0,6	22	3,8	13
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	40,2	15	1,3	21	90,2	21	172,4	17	0,3	26	0,3	25	2,3	23
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	33,3		1,9		104,3		157,6		1,0		1,1		3,0	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>														
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	38,4	18	2,8	13	179,7	12	146,7	18	2,0	13	2,7	5	3,8	14
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	39,9	16	2,6	15	108,9	17	200,1	13	1,5	16	1,8	11	4,1	12
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	35,6	23	2,8	14	179,9	11	205,2	11	1,9	14	1,1	17	3,6	15
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	43,4	13	2,2	16	107,7	18	100,3	24	0,9	19	0,7	21	3,4	16
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	35,8		2,6		142,2		160,2		1,6		1,6		3,7	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>														
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	49,4	9	4,2	8	255,9	7	216,2	10	4,1	8	2,4	7	5,6	7
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	48,3	11	3,9	10	226,4	8	266,1	8	2,9	10	2,4	6	6,3	6
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	46,6	12	3,8	11	212,6	10	199,8	14	4,2	7	1,9	10	4,7	10
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	48,8	10	2,8	12	174,8	14	72,3	28	2,1	12	1,1	18	2,9	19
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	45,6		3,6		214,2		171,8		3,3		1,8		4,6	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>														
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	62,7	5	6,3	2	311,3	4	199,6	15	7,5	5	2,4	8	6,6	5
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	57,2	8	5,7	4	175,8	13	344,6	5	3,6	9	3,4	4	5,6	8
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	59,0	7	5,6	6	332,5	3	457,2	4	6,0	6	1,8	12	5,4	9
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	59,6	6	4,0	9	282,3	6	238,8	9	2,9	11	1,4	14	4,5	11
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	52,3		5,2		295,4		307,2		5,0		1,9		5,4	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>														
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	95,2	2	6,1	3	501,0	1	683,4	1	12,9	1	3,8	1	28,7	1
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	71,7	4	5,7	5	307,0	5	644,4	2	9,4	3	2,2	9	11,8	2
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	102,4	1	6,4	1	221,9	9	519,0	3	12,7	2	3,4	3	8,0	3
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	79,9	3	4,9	7	476,4	2	300,0	6	7,9	4	3,8	2	7,5	4
Oltre 100.000 Abitanti Totale	101,0		5,9		364,3		551,7		11,2		3,4		14,5	
Italia (RSO)	54,2		3,4		205,3		261,0		4,3		1,9		6,3	

	P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti		P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti		P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti		P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti		P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti		P13 - Livello dei servizi	
	2019	pos.	2019	pos.	2019	pos.	2019	pos.	2019	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>												
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	2,1	25	0,4	28	8,9	24	0,5	28	4,7	19	1,7	25
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	2,2	24	0,7	23	10,6	23	1,0	21	3,1	24	2,0	22
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	1,5	26	0,5	26	6,2	26	0,6	26	6,6	7	1,6	26
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	1,0	28	0,4	27	5,8	27	1,1	20	4,8	16	1,5	28
Meno di 3.000 abitanti Totale	1,7		0,4		7,8		0,7		4,8		1,6	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>												
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	2,7	21	0,8	22	15,1	18	0,9	23	6,1	9	2,3	20
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	2,5	22	0,9	21	13,6	21	0,8	23	2,8	21	1,9	24
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	3,0	18	0,7	24	13,9	20	1,4	18	6,2	7	2,0	23
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	1,2	27	0,6	25	8,5	25	1,6	15	5,1	13	1,6	27
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	2,4		0,7		13,0		1,1		5,3		2,0	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>												
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	2,9	20	1,0	20	14,0	19	0,9	20	7,3	5	2,6	16
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	3,2	17	1,1	18	18,5	15	0,9	19	3,2	16	2,3	19
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	3,8	13	1,0	19	18,2	16	1,3	17	5,9	8	2,4	18
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	2,3	23	1,1	17	17,2	17	2,6	9	5,8	8	2,2	21
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	3,0		1,0		16,5		1,4		5,8		2,4	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>												
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	3,8	14	1,8	11	22,8	9	1,5	14	9,3	2	3,6	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	4,1	12	1,3	15	21,0	12	0,9	15	3,1	13	2,7	14
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	3,6	15	1,4	14	19,7	13	2,4	10	5,4	7	2,9	13
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	3,4	16	1,2	16	21,5	11	3,0	7	5,2	7	2,5	17
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	3,7		1,4		21,4		1,9		5,8		2,9	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>												
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	5,6	7	2,5	7	19,5	14	3,1	6	9,1	2	4,0	8
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	6,3	6	2,1	10	22,4	10	1,5	11	4,4	7	3,6	9
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	4,7	10	1,7	12	29,0	5	2,3	8	6,0	5	3,6	10
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	2,9	19	1,7	13	24,4	7	2,5	7	3,6	7	2,6	15
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	4,6		2,0		23,8		2,5		5,8		3,4	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>												
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	6,6	5	3,1	4	27,0	6	2,2	7	6,8	3	4,2	7
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	5,6	8	3,3	3	40,4	2	1,7	7	4,3	5	4,5	6
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	5,4	9	2,4	9	32,9	4	5,1	4	7,9	2	4,8	5
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	4,5	11	2,7	5	22,8	8	4,5	4	4,8	3	3,5	12
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	5,4		2,7		28,5		3,9		6,2		4,1	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>												
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	28,7	1	5,0	1	4,6	28	2,6	4	19,6	1	8,5	1
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	11,8	2	4,3	2	59,9	1	6,9	2	1,8	3	6,6	2
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	8,0	3	2,4	8	38,3	3	5,6	2	6,2	1	6,0	4
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	7,5	4	2,6	6	13,2	22	16,3	1	2,7	1	6,1	3
Oltre 100.000 Abitanti Totale	14,5		3,5		28,7		6,9		8,4		6,8	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>6,3</b>		<b>1,9</b>		<b>21,8</b>		<b>3,2</b>		<b>6,3</b>		<b>3,9</b>	

**Grafico 3A - POLIZIA LOCALE - Matrice Impegno finanziario (P01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (P13 - Livello dei servizi), suddivisione regionale**



**Grafico 3B - POLIZIA LOCALE - Matrice Impegno finanziario (P01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (P13 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per area geografica**

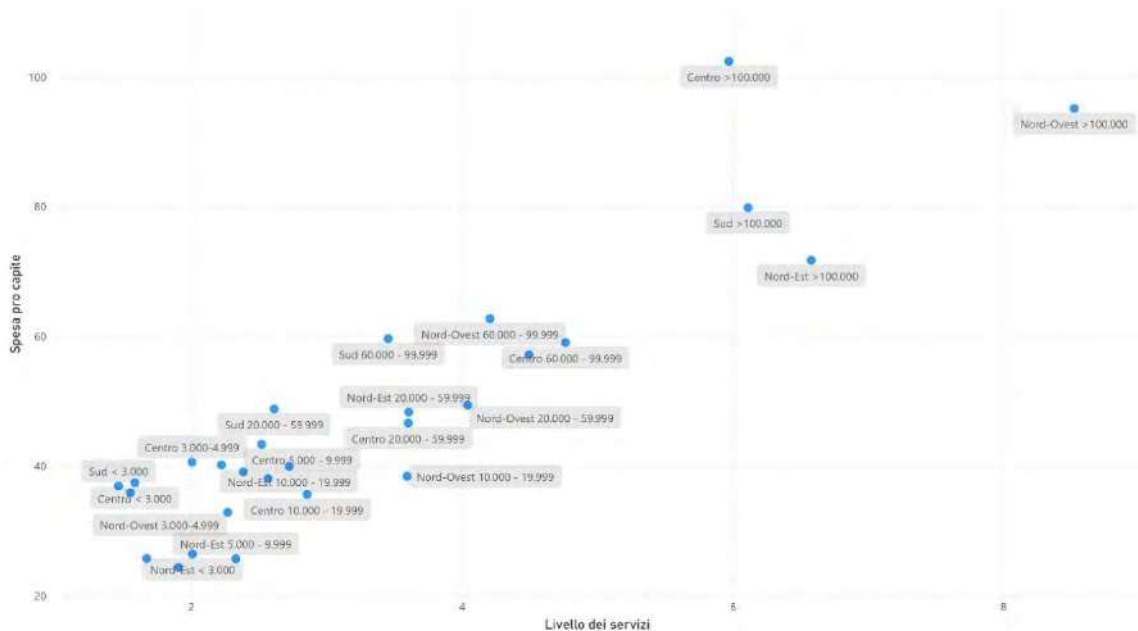
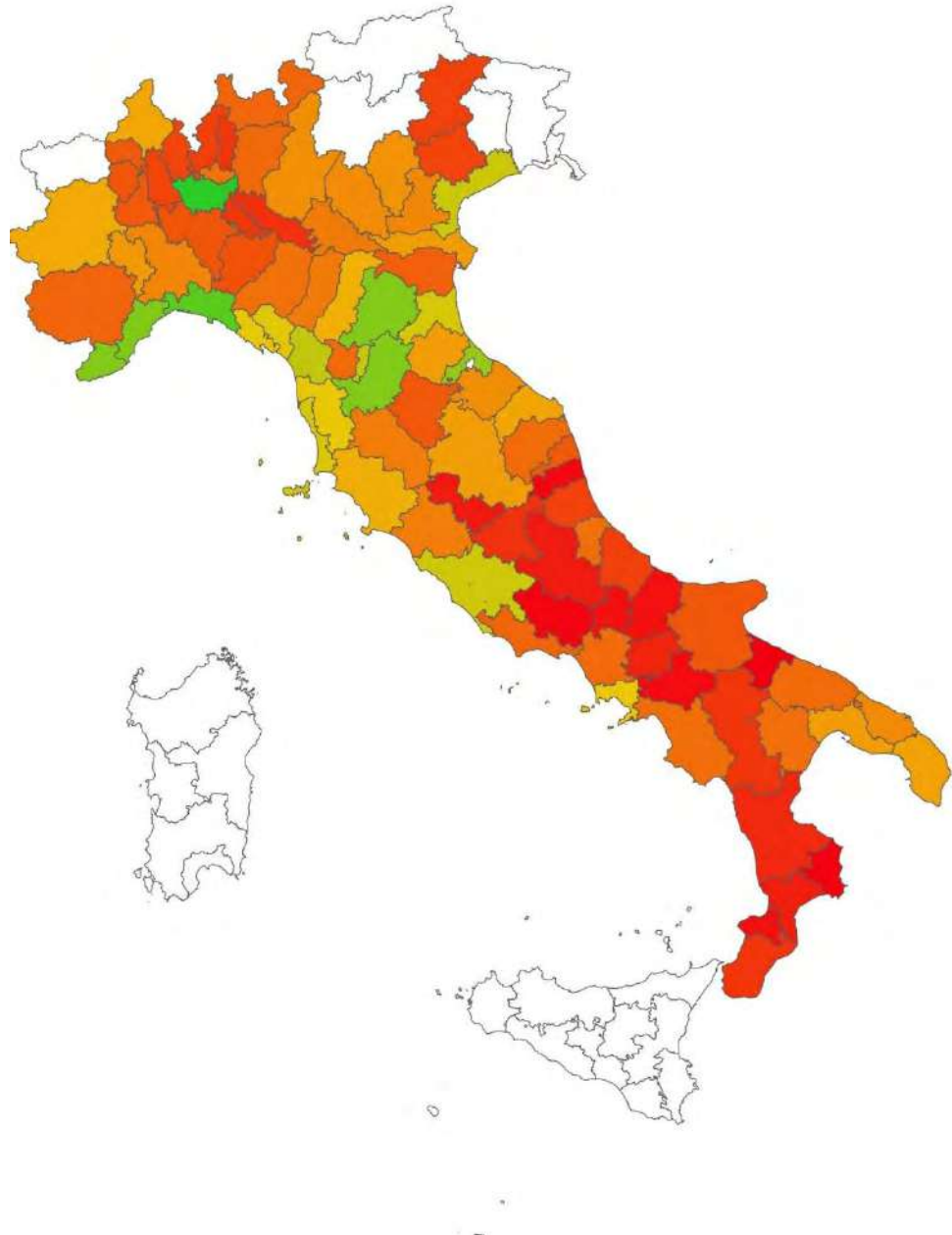


Grafico 4 - POLIZIA LOCALE - Mappa provinciale indice P13 - Livello dei servizi (rosso = indicatore contenuto; verde = indicatore elevato)





	Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi		
1	Milano	7,3	30	Brescia	3,6	59	Biella	2,7
2	Genova	6,6	31	Pesaro e Urbino	3,5	60	Piacenza	2,7
3	Savona	6,0	32	Verona	3,5	61	Treviso	2,5
4	Bologna	6,0	33	Brindisi	3,5	62	Varese	2,5
5	Firenze	6,0	34	Padova	3,5	63	Novara	2,5
6	Imperia	6,0	35	Alessandria	3,4	64	Teramo	2,4
7	Rimini	5,7	36	Viterbo	3,3	65	Belluno	2,4
8	Lucca	5,1	37	Siena	3,3	66	Como	2,4
9	Prato	5,0	38	Reggio nell'Emilia	3,3	67	Chieti	2,4
10	Venezia	4,9	39	Mantova	3,2	68	Lodi	2,3
11	Roma	4,9	40	Monza e della Brianza	3,2	69	Lecco	2,3
12	Ravenna	4,8	41	Parma	3,1	70	Potenza	2,3
13	Livorno	4,7	42	Matera	3,1	71	Reggio di Calabria	2,3
14	Massa Carrara	4,6	43	Pescara	3,1	72	Rieti	2,2
15	La Spezia	4,5	44	Salerno	3,1	73	Cremona	2,2
16	Pisa	4,5	45	Macerata	3,0	74	Cosenza	2,1
17	Napoli	4,4	46	Bari	3,0	75	Benevento	2,0
18	Modena	4,0	47	Pistoia	3,0	76	Catanzaro	1,9
19	Grosseto	4,0	48	Caserta	3,0	77	L'Aquila	1,9
20	Torino	4,0	49	Bergamo	3,0	78	Terni	1,9
21	Verbano-Cusio-Ossola	3,9	50	Sondrio	3,0	79	Campobasso	1,7
22	Ancona	3,9	51	Cuneo	2,9	80	Vibo Valentia	1,7
23	Lecce	3,8	52	Latina	2,9	81	Isernia	1,7
24	Perugia	3,8	53	Ferrara	2,9	82	Avellino	1,6
25	Taranto	3,8	54	Vercelli	2,8	83	Ascoli Piceno	1,6
26	Forlì-Cesena	3,8	55	Fermo	2,8	84	Frosinone	1,5
27	Rovigo	3,8	56	Arezzo	2,8	85	Crotone	1,5
28	Asti	3,7	57	Foggia	2,7	86	Barletta-Andria-Trani	1,5
29	Vicenza	3,6	58	Pavia	2,7			

## 5.6. Istruzione

### 5.6.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Istruzione include tre diverse aree di intervento dedicate alla popolazione compresa fra i 3 e 14 anni: la gestione delle strutture scolastiche delle scuole dell'infanzia (materne), primarie (elementari) e secondarie di primo grado (medie); i servizi integrativi che coadiuvano le attività didattiche quali la refezione scolastica, il pre e post scuola, il trasporto scolastico, l'assistenza agli alunni disabili, il sostegno alle attività ed ai progetti che le scuole propongono per arricchire l'offerta didattica; il diritto allo studio, che include la gestione dei contributi previsti dalle leggi statali e regionali per sostenere l'accesso agli studi.

Rispetto ai dati a disposizione, in questa sede ci si concentra sulla misurazione dei servizi integrativi, stimati attraverso la misurazione dei singoli output-risultato parziali.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di istruzione sono quelli indicati nel Box 3.

### Box 3. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi all'Istruzione

#### Indicatori di impegno finanziario

- **I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni:** l'indice misura l'impegno finanziario nei servizi relativi all'Istruzione ed è espresso dal rapporto fra la spesa corrente e i residenti del territorio comunale fra 3 e 14 anni di età

#### Indicatori di output-risultato parziali

- **I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la percentuale di alunni frequentanti le scuole comunali rispetto alla popolazione residente nella fascia di età 3-14 anni ed individua quindi il ruolo dell'ente nell'offerta scolastica 3-14; va fatto notare che tale indicatore non costituisce un indice di performance tout-court per i servizi di istruzione, poiché accanto al sistema scolastico comunale si affianca quello statale e gli istituti paritari privati; tuttavia, esso individua lo sforzo della amministrazione comunale nel supportare le altre due componenti d'offerta, in relazione alle dinamiche di offerta presenti localmente
- **I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per la mensa scolastica
- **I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi di gestione dei centri estivi ed il pre e post scuola
- **I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi trasporto scolastico per disabili
- **I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi trasporto scolastico ordinario

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo* e *indicatori di output-risultato complessivi o efficacia*; è disponibile l'indice composito **I08 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; l'indice considera i diversi livelli di attività mappati e misurati in OpenCivitas, di cui gli indicatori I03-I07 (I02 non è considerato in quanto determinato da fattori contingenti locali di struttura di offerta) rappresentano le componenti principali, pertanto va considerato in relazione a tali aspetti di performance<sup>90</sup>.

### 5.6.2. Analisi

La Tavola 6 analizza i sette indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 7 evidenzia le differenze fra aree geografiche e dimensioni; il Grafico 5A è la matrice "impegno finanziario – livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 6, mentre il Grafico 5B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 7; il Grafico 6, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- I servizi relativi all'istruzione presentano una spesa media di 800 Eur per ciascun residente fra 3 e 14 anni, con punte di 1.223 Eur in Emilia-Romagna e valori minimi in Campania, con 311 Eur.
- Nei comuni con più di 100.000 abitanti del Nord sono presenti i livelli di spesa maggiori, oltre 1.000 Eur, mentre in quelli di medesime dimensioni del Sud le risorse finanziarie allocate sono circa la metà, solo 585 Eur; il cluster area geografica-dimensione che spende di meno è quello dei comuni 10.000-19.999 abitanti del Sud, con 293 Eur; se il divario è nettamente pronunciato tra Nord e Sud, lo stesso non si può affermare per il confronto tra Nord e Centro, dove i differenziali sono più contenuti e non sempre presentano lo stesso segno.
- I comuni di piccole dimensioni (meno di 3.000 abitanti) spendono mediamente di più (740 Eur) rispetto ai comuni di dimensioni più grandi (3.000-4.999 abitanti: 675 Eur; 5.000-9.999: 619; 10.000-19.999: 624 Eur; 20.000-59.999: 595 Eur; 60.000-99.999: 691), ma sempre ad eccezione del Sud che spende in media sempre meno del Nord e del Centro.

<sup>90</sup> L'indice "I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni" (la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi di assistenza scolastica per i disabili), elaborato per la Relazione del 2019, non è più disponibile.

- L'eterogeneità dei modelli di erogazione dei servizi relativi all'istruzione emerge chiaramente dagli indicatori di output-risultato parziali. Ad esempio, i comuni più attivi nell'erogazione diretta di posti in strutture scolastiche comunali (I02) sono nel Lazio con il 4,9% della popolazione 3-14 anni, contro il 2,1% di media, con un fenomeno di concentrazione prevalentemente nelle grandi città del Nord (2,36% a Nord-Est e 2,63% a Nord-Ovest) e del Centro (3,16%). La mensa scolastica comunale raggiunge mediamente il 23,9% della popolazione target (I03), ma sale ad oltre il 33,3% in Toscana e scende a circa il 9,6% in Campania, mostrando ancora un significativo divario tra Nord e Sud. I centri estivi comunali sono frequentati dal 9,1% della popolazione target (I05) nelle regioni italiane a statuto ordinario, con una maggiore partecipazione nel Nord-Est, dove quasi il 15% della popolazione target utilizza il servizio, rispetto al Sud, dove la percentuale scende drasticamente al 3,5%. In questo caso, sembra che sia il fattore geografico, più che quello dimensionale, a influenzare la disponibilità e la frequenza del servizio, probabilmente a causa delle maggiori difficoltà finanziarie delle amministrazioni comunali nel Sud. Il trasporto scolastico (I07) è particolarmente intenso nei comuni di piccole dimensioni (meno di 3.000 abitanti) del Centro dove è il 28,8% della popolazione target a contare sul trasporto scolastico svolto dalle amministrazioni comunali (media Italia delle regioni a statuto ordinario pari a 9,6%), mentre il trasporto disabili (I06) è più presente nei comuni di più grandi dimensioni, ed in particolare quelli del Centro (0,4 contro 0,2 di media nazionale), probabilmente in considerazione del mix di maggiore domanda e maggiore capacità di offerta.
- In generale, il livello dei servizi (indice I08) è più elevato al Nord, in particolare nei grandi centri urbani e nei comuni di medie dimensioni (sopra i 10.000 abitanti le prestazioni sono particolarmente buone al Nord-Ovest), e al Centro nei grandi centri urbani e nei comuni medio-piccoli (10.000-19.999 abitanti).
- La matrice "impegno finanziario – livello dei servizi" evidenzia che, a livello regionale, non sembra emergere un modello ideale universale. Le regioni si distribuiscono lungo una diagonale che riflette una chiara correlazione positiva tra risorse finanziarie impegnate e livello dei servizi erogati. Tuttavia, alcuni casi meritano attenzione: in Toscana, Lombardia e Piemonte, si registrano livelli di servizio più elevati rispetto a Lazio, Liguria ed Emilia Romagna, pur con una spesa inferiore. Queste sei regioni formano un cluster caratterizzato da alto livello di servizi e alta spesa, mentre Calabria, Campania, Molise e Puglia costituiscono un gruppo con bassi livelli di servizio e spesa contenuta. Dal punto di vista dimensionale e geografico, si osserva che i grandi comuni (oltre 100.000 abitanti) del Nord e del Centro raggiungono livelli di servizio comparabili a quelli dei comuni del Nord-Ovest con popolazioni comprese tra 10.000 e 99.000 abitanti, ma con una spesa decisamente più elevata, superiore di oltre il 50%. Questa discrepanza richiede ulteriori analisi per comprendere se sia dovuta a fattori qualitativi del servizio non ancora esplorati o alla maggiore complessità gestionale nei grandi enti. Infine, i grandi centri urbani del Sud si posizionano sensibilmente al di sotto dei comuni simili del Nord, spendendo circa un terzo e ottenendo livelli di servizio proporzionati alla ridotta spesa.
- Fra i top dieci territori provinciali dove il livello dei servizi (I08) è più elevato, ben cinque si trovano in Toscana; per quanto concerne le grandi città metropolitane, al primo posto si colloca la città metropolitana di Milano, ma anche le città metropolitane di Firenze, Bologna, Torino e Roma si attestano entro i primi dieci posti. Gli ultimi dieci territori provinciali si collocano al Sud, con un differenziale di punteggio piuttosto importante: il territorio della città metropolitana di Milano, al primo posto, raggiunge 9,9 mentre per il territorio provinciale di Reggio di Calabria, all'ultimo posto, registra 1,7.

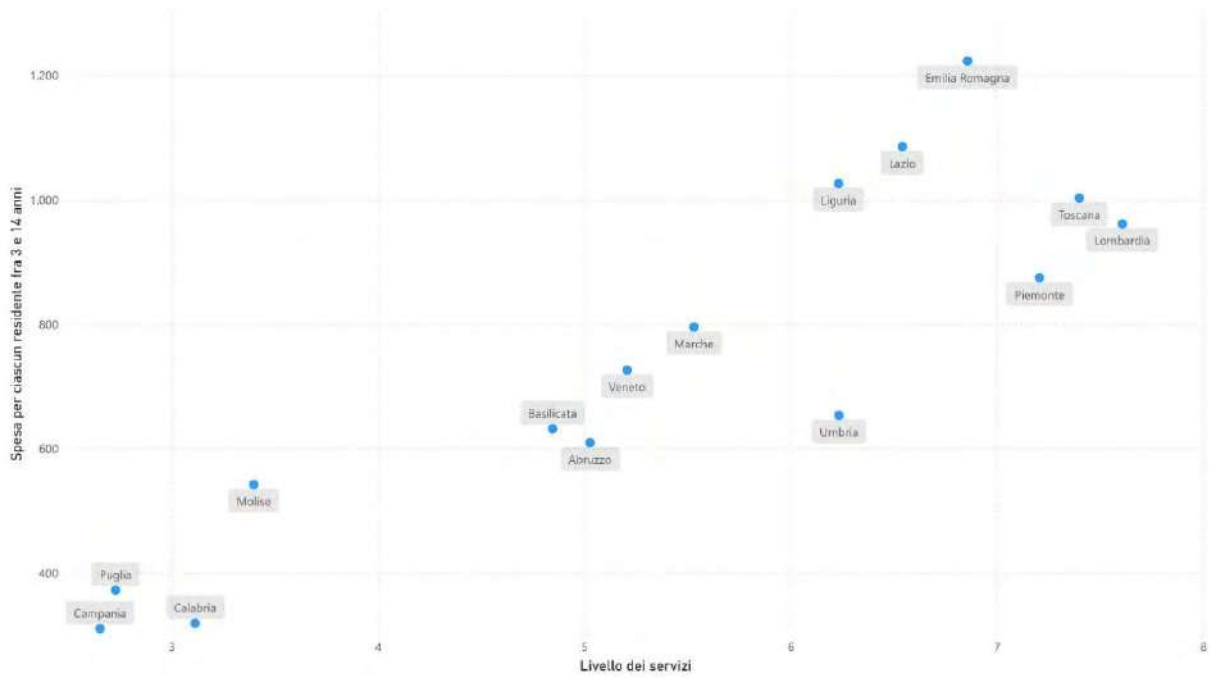
Tavola 6 - ISTRUZIONE - suddivisione regionale

	I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni		I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni		I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I08 - Livello dei servizi	
	€	pos.	%	pos.	%	pos.	%	pos.	%	pos.	%	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>														
Piemonte	874	6	1,7	7	32,1	2	12,9	5	0,2	9	8,5	12	7,2	3
Lombardia	961	5	2,9	4	31,2	3	13,2	4	0,2	12	7,5	13	7,6	1
Liguria	1026	3	3,2	3	30,9	4	5,7	11	0,3	4	9,2	9	6,2	7
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>944</b>		<b>2,6</b>		<b>31,4</b>		<b>12,5</b>		<b>0,2</b>		<b>7,9</b>		<b>7,4</b>	
<b>Nord-Est</b>														
Veneto	726	8	1,1	8	21,2	9	14,0	3	0,1	15	12,9	8	5,2	9
Emilia Romagna	1223	1	3,8	2	28,8	5	15,1	1	0,2	8	8,9	11	6,9	4
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>963</b>		<b>2,4</b>	<b>5</b>	<b>24,9</b>		<b>14,5</b>		<b>0,2</b>		<b>11,0</b>		<b>6,0</b>	
<b>Centro</b>														
Toscana	1003	4	1,8	6	33,3	1	9,2	7	0,2	7	13,3	7	7,4	2
Umbria	653	9	0,5	12	23,1	7	14,5	2	0,8	1	15,4	6	6,2	6
Marche	796	7	1,0	9	21,8	8	10,6	6	0,3	3	22,3	1	5,5	8
Lazio	1085	2	4,9	1	26,9	6	3,3	14	0,3	5	7,4	14	6,5	5
<b>Centro Totale</b>	<b>994</b>		<b>3,2</b>		<b>27,9</b>		<b>6,8</b>		<b>0,3</b>		<b>11,6</b>		<b>6,7</b>	
<b>Sud</b>														
Abruzzo	610	11	0,2	15	19,5	11	8,1	8	0,3	2	22,1	2	5,0	10
Molise	542	12	0,3	14	13,9	12	6,1	10	0,2	13	20,7	3	3,4	12
Campania	311	15	0,8	10	9,6	15	1,9	15	0,2	14	5,3	15	2,7	15
Puglia	372	13	0,5	11	10,7	14	3,5	13	0,2	10	5,1	16	2,7	14
Basilicata	632	10	0,4	13	21,2	10	7,8	9	0,3	6	18,3	4	4,8	11
Calabria	319	14	0,2	16	10,7	13	4,5	12	0,2	11	16,7	5	3,1	13
<b>Sud Totale</b>	<b>371</b>		<b>0,5</b>		<b>11,4</b>		<b>3,5</b>		<b>0,2</b>		<b>9,0</b>	<b>10</b>	<b>3,1</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>800</b>		<b>2,1</b>		<b>23,9</b>		<b>9,1</b>		<b>0,2</b>		<b>9,6</b>		<b>5,8</b>	

Tavola 7 - ISTRUZIONE - suddivisione demografica e per area geografica

	I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni		I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni		I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni*		I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		I08 - Livello dei servizi	
	€	pos.	%	pos.	%	pos.	%	pos.	%	pos.	%	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>														
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	762	16	0,6	14	24,8	13	13,4	9	0,2	23	24,1	6	6,2	12
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	928	6	0,3	20	21,2	21	15,9	2	0,2	20	30,5	3	5,2	19
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	955	5	0,1	24	24,7	14	15,6	3	0,3	6	38,4	1	5,8	17
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	537	24	0,2	21	19,8	22	9,7	16	0,2	19	31,9	2	4,6	22
<b>Meno di 3.000 abitanti Totale</b>	<b>740</b>		<b>0,4</b>		<b>23,0</b>		<b>12,9</b>		<b>0,2</b>		<b>28,8</b>		<b>5,6</b>	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>				19		20								
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	741	17	0,7	10	25,4	10	13,2	10	0,2	18	12,6	12	6,4	10
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	797	10	0,1	30	17,8	24	15,5	4	0,2	28	20,5	8	4,6	23
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	787	11	0,1	26	23,2	18	12,1	14	0,3	4	29,3	4	6,0	14
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	396	25	0,1	28	14,6	25	6,5	20	0,3	10	26,6	5	4,0	24
<b>3.000 - 4.999 Abitanti Totale</b>	<b>675</b>		<b>0,3</b>		<b>21,2</b>		<b>11,9</b>		<b>0,2</b>		<b>19,7</b>		<b>5,4</b>	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>														
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	693	20	0,7	11	26,5	8	13,2	11	0,2	17	8,9	16	6,6	7
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	701	19	0,4	17	19,3	23	12,8	13	0,2	25	14,7	10	5,1	20
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	783	13	0,1	22	25,0	11	9,6	17	0,3	3	24,1	7	6,2	11
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	311	27	0,1	29	12,5	26	5,3	22	0,2	11	13,8	11	3,5	25
<b>5.000 - 9.999 Abitanti Totale</b>	<b>619</b>		<b>0,4</b>		<b>21,3</b>		<b>10,7</b>		<b>0,2</b>		<b>13,7</b>		<b>5,5</b>	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>				22		18		19						
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	781	14	0,6	13	30,4	6	13,0	12	0,2	15	7,1	18	7,4	4
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	786	12	0,6	12	23,5	17	14,0	8	0,2	24	12,5	13	6,0	13
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	662	21	0,1	27	25,6	9	9,4	18	0,3	7	18,7	9	6,5	8
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	293	28	0,1	25	11,2	27	3,7	25	0,2	12	8,2	17	3,2	26
<b>10.000 - 19.999 Abitanti Totale</b>	<b>624</b>		<b>0,4</b>		<b>22,4</b>		<b>10,0</b>		<b>0,2</b>		<b>11,0</b>		<b>5,8</b>	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>														
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	821	8	0,5	15	36,3	2	10,3	15	0,2	16	4,1	21	8,3	2
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	812	9	0,7	9	26,9	7	14,0	7	0,2	22	8,9	15	6,4	9
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	704	18	0,8	8	24,6	15	6,2	21	0,3	8	10,1	14	6,0	15
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	275	29	0,1	23	9,6	29	2,1	27	0,2	14	3,4	23	2,6	28
<b>20.000 - 59.999 Abitanti Totale</b>	<b>595</b>		<b>0,5</b>		<b>22,6</b>		<b>6,9</b>		<b>0,2</b>		<b>5,9</b>		<b>5,6</b>	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>														21
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	1040	4	3,3	5	32,3	4	7,0	19	0,3	5	2,5	25	7,1	5
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	851	7	3,8	4	24,9	12	21,1	1	0,2	27	4,9	20	5,8	16
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	765	15	2,8	6	23,7	16	5,1	23	0,2	21	5,4	19	5,5	18
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	383	26	0,4	16	10,2	28	2,4	26	0,3	9	3,8	22	2,8	27
<b>60.000 - 99.999 Abitanti Totale</b>	<b>691</b>		<b>2,1</b>		<b>20,7</b>		<b>5,9</b>		<b>0,2</b>		<b>4,1</b>		<b>4,9</b>	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>														
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	1606	1	10,2	1	38,4	1	14,2	6	0,3	2	0,7	28	8,3	1
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	1516	2	7,5	3	31,6	5	15,3	5	0,2	13	2,9	24	6,8	6
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	1507	3	7,9	2	34,4	3	3,8	24	0,4	1	1,9	26	7,9	3
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	585	23	2,6	7	9,4	30	1,0	28	0,2	26	1,8	27	2,4	29
<b>Oltre 100.000 Abitanti Totale</b>	<b>1357</b>		<b>7,4</b>		<b>30,1</b>		<b>8,4</b>		<b>0,3</b>		<b>1,8</b>		<b>6,8</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>800,5</b>		<b>2,1</b>		<b>23,9</b>		<b>9,1</b>		<b>0,2</b>		<b>9,6</b>		<b>5,8</b>	

**Grafico 5A - ISTRUZIONE - Matrice Impegno finanziario (I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni) - Livello dei servizi (I08 - Livello dei servizi), suddivisione regionale**



**Grafico 5B - ISTRUZIONE - Matrice Impegno finanziario (I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni) - Livello dei servizi (I08 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per area geografica**

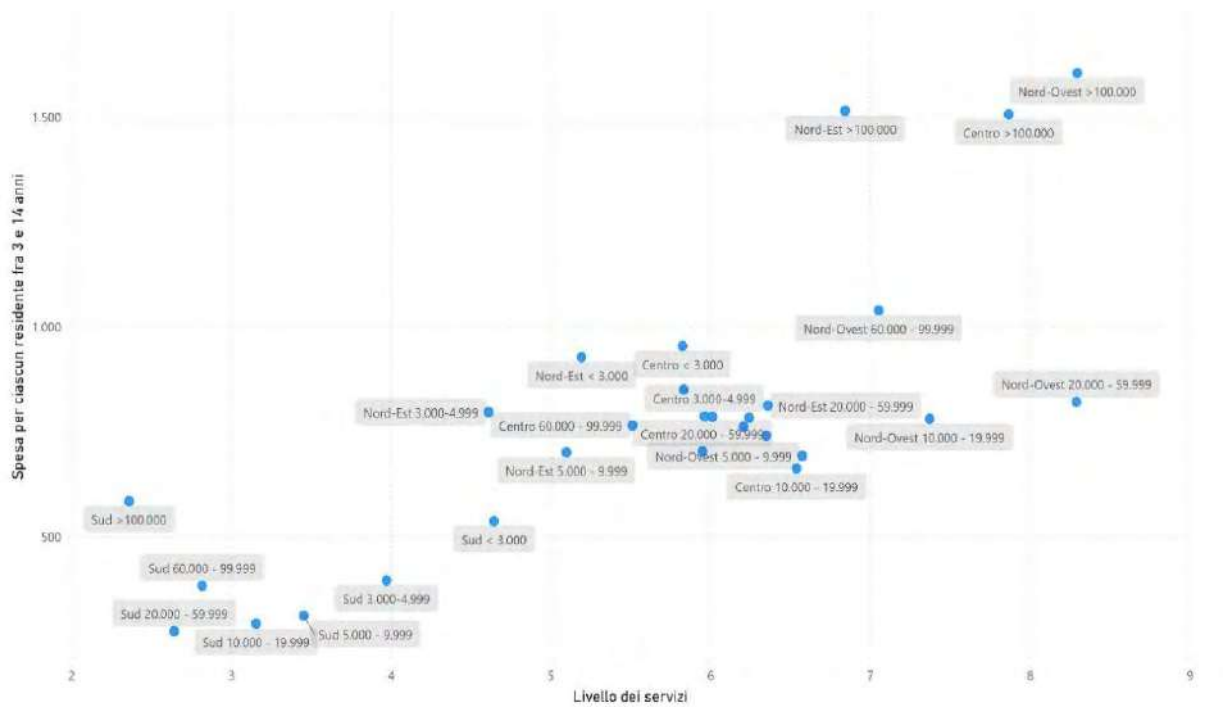
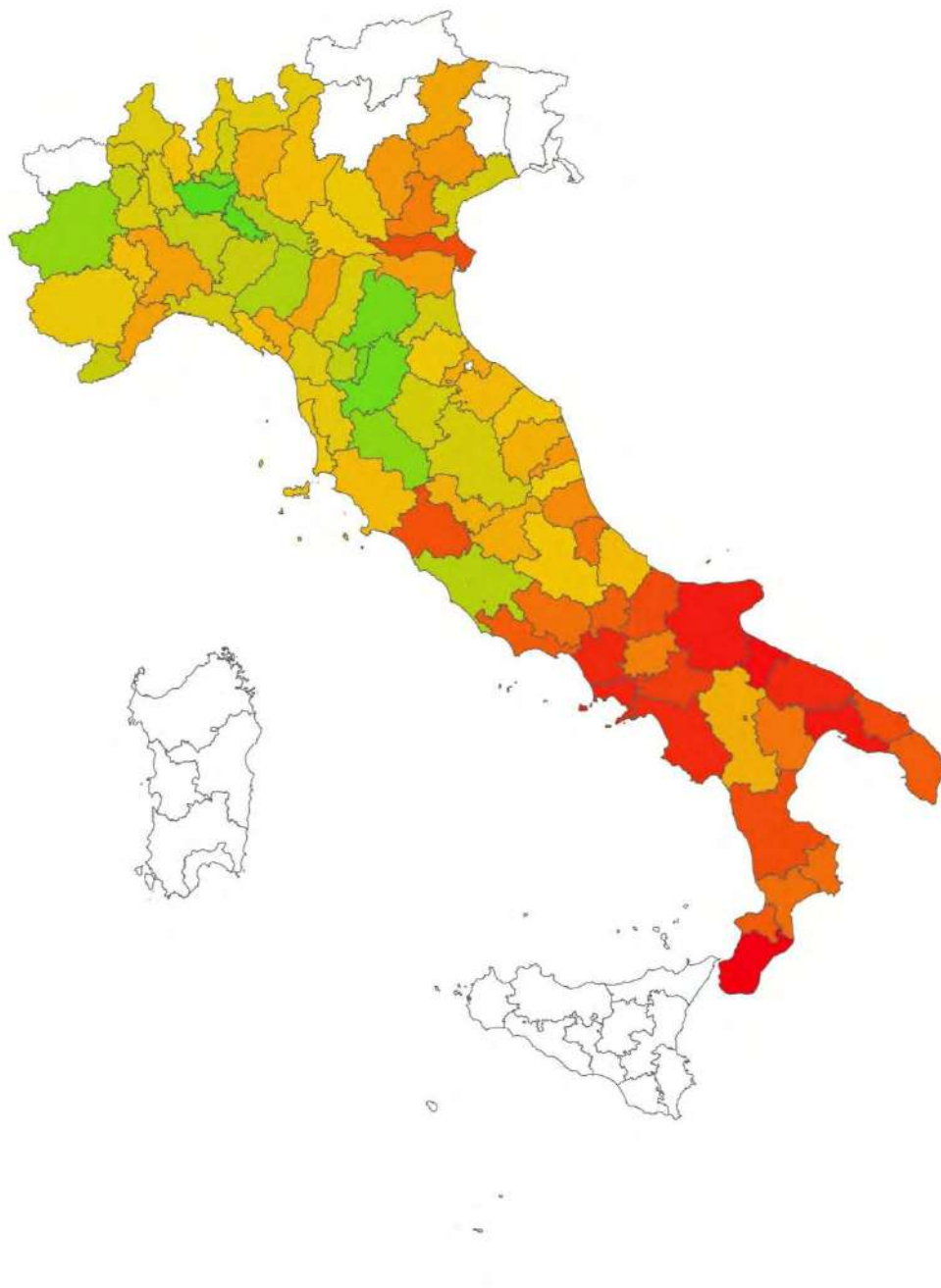


Grafico 6 - ISTRUZIONE - Mappa provinciale indice I08 - Livello dei servizi



---

## 5.7. Viabilità

### 5.7.1. Nota metodologica specifica

Il servizio di Viabilità include i servizi di viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica, ed esclude i trasporti pubblici locali ed i servizi ad essi connessi.

	Provincia	I08 - Livello dei servizi		Provincia	I08 - Livello dei servizi		Provincia	I08 - Livello dei servizi
1	Milano	9,9	30	Cuneo	6,1	59	Vicenza	4,9
2	Lodi	9,7	31	Como	6,0	60	Treviso	4,8
3	Firenze	9,2	32	Verona	6,0	61	Teramo	4,6
4	Bologna	9,1	33	Forlì-Cesena	6,0	62	Padova	4,4
5	Monza e della Brianza	9,1	34	Mantova	5,9	63	Benevento	4,4
6	Prato	9,0	35	Livorno	5,9	64	Matera	4,1
7	Siena	8,4	36	Ascoli Piceno	5,8	65	Pescara	4,1
8	Torino	8,3	37	L'Aquila	5,8	66	Frosinone	4,0
9	Parma	7,6	38	La Spezia	5,8	67	Crotone	4,0
10	Roma	7,4	39	Varese	5,7	68	Catanzaro	4,0
11	Cremona	7,4	40	Ancona	5,7	69	Isernia	3,7
12	Pistoia	7,2	41	Asti	5,6	70	Lecce	3,6
13	Biella	7,2	42	Brescia	5,6	71	Latina	3,6
14	Pavia	7,0	43	Chieti	5,6	72	Vibo Valentia	3,6
15	Piacenza	7,0	44	Grosseto	5,6	73	Viterbo	3,5
16	Imperia	7,0	45	Pesaro e Urbino	5,6	74	Rovigo	3,4
17	Ravenna	6,7	46	Macerata	5,4	75	Cosenza	3,4
18	Lecco	6,7	47	Bergamo	5,4	76	Campobasso	3,3
19	Arezzo	6,6	48	Terni	5,3	77	Brindisi	3,3
20	Genova	6,6	49	Massa Carrara	5,3	78	Avellino	3,0
21	Venezia	6,5	50	Rimini	5,3	79	Salerno	2,6
22	Perugia	6,5	51	Rieti	5,3	80	Bari	2,6
23	Modena	6,5	52	Potenza	5,2	81	Caserta	2,6
24	Vercelli	6,5	53	Reggio nell'Emilia	5,2	82	Napoli	2,5
25	Lucca	6,4	54	Belluno	5,2	83	Foggia	2,3
26	Novara	6,4	55	Savona	5,1	84	Taranto	2,3
27	Verbano-Cusio-Ossola	6,4	56	Alessandria	5,1	85	Barletta-Andria-Trani	2,1
28	Sondrio	6,2	57	Ferrara	5,0	86	Reggio di Calabria	1,7
29	Pisa	6,1	58	Fermo	4,9			

Questi costituiscono un insieme di attività articolate che producono diversi output ed in alcuni casi lo stesso output è di difficile misurazione e dunque è necessario optare per misuratori di processo. Non è presente un unico indicatore output-risultato/efficacia complessiva.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di Viabilità sono quelli indicati nel Box 4.



## Box 4. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi alla Viabilità

### Indicatori di impegno finanziario

- **V01 - Spesa per ogni km di strada:** indicatore non presente in OpenCivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in OpenCivitas è "Spesa storica – Euro per abitante") e i km di strade comunali; non disponendo di ulteriori informazioni, il livello di spesa potrebbe essere interpretato anche come livello di manutenzione, ma non necessariamente maggiori livelli di spesa producono migliori condizioni di manutenzione stradale

### Indicatori di processo

- **V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di progetti per la viabilità (es. progetto per la realizzazione di una nuova arteria stradale, ampliamento di un parcheggio, etc.) gestiti dall'amministrazione comunale
- **V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di direzione lavori (es. direzione lavori per la realizzazione di una nuova arteria stradale, ristrutturazioni ponti e viadotti, manutenzioni, etc.) gestiti dall'amministrazione comunale
- **V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di stati avanzamento lavori (attività amministrative durante l'esecuzione dei lavori) e stati finali (attività amministrative al compimento delle opere) delle infrastrutture di viabilità
- **V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa svolta per i collaudi di infrastrutture di viabilità, attività necessaria per la consegna definitiva dell'opera e la messa in esercizio
- **V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa per la gestione delle gare d'appalto e degli affidamenti diretti
- **V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di contratti di committenza esterna gestiti per la viabilità
- **V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività di gestione degli eventi atmosferici invernali, ma nulla valuta in merito alla qualità del servizio reso e alle modalità di erogazione
- **V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti:** valuta l'attività amministrativa delle concessioni rilasciate per cantieri e scavi presso le aree pubbliche
- **V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività amministrativa connessa al rilascio di specifici permessi relativi alla viabilità

### Indicatore di output-risultato parziali

- **V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti:** può essere considerato come unico indicatore di output-risultato per il servizio Viabilità, poiché identifica l'intensità di punti luce in ciascun territorio comunale; va tuttavia considerato che può produrre risultati distorti nei territori ad elevata intensità abitativa

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato complessivi o efficacia*; è disponibile l'indice composito VT01 – Livello dei servizi su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale unitamente al servizio Territorio (si veda sezione successiva a questa); va tuttavia sottolineato che tale indicatore sintetico è costruito sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle degli indici V02-V12 e T02-T08 in gran parte riferibili ad attività di carattere amministrativo, e dunque va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

## 5.7.2. Analisi

La Tavola 8 analizza i dodici indicatori considerati per il servizio Viabilità rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 9 evidenzia le differenze fra aree geografiche e dimensioni.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- I servizi relativi alla Viabilità osservano un impegno finanziario (indice V01) particolarmente disomogeneo, da un minimo di 784 Eur per ogni km di strada comunale del territorio regionale del Molise ad un massimo di 6.251 Eur in Lombardia, con una media nazionale di 3.438 Eur. I livelli maggiori di impegno finanziario sono registrati nei grandi centri urbani (oltre 100.000 abitanti) che mediamente spendono 13.976 Eur, con punte di quasi 18.000 Eur al Nord-Ovest, ovvero il triplo dei comuni fra 60.000 e 99.999 abitanti e ben 5 volte dei comuni fra 5.000 e 9.999 abitanti. Ciò potrebbe indicare sia un maggior costo di gestione dei tratti di strada fortemente urbanizzati sia una probabile maggiore intensità di manutenzione.
- Per quanto riguarda le attività svolte dai servizi relativi alla Viabilità, emerge chiaramente che, fatta eccezione per le concessioni di suolo per cantieri, i permessi di sosta per disabili e gli accessi alle ZTL, l'intensità delle attività risulta proporzionalmente maggiore nei piccoli enti rispetto ai grandi. Nei comuni di dimensioni minori, tali attività risultano quindi più frequenti, mentre tendono a ridursi progressivamente nei comuni di maggiori dimensioni. Questa situazione rende più oneroso per i piccoli comuni lo sviluppo efficace di tali attività, aggravato ulteriormente dalla limitata disponibilità di risorse a supporto.
- In merito all'unico indicatore di output-risultato parziale, poiché relativo alla sola componente "illuminazione pubblica" del servizio, risultano mediamente gestiti 172 punti luce ogni 1.000 abitanti, con punte minime di 120 nel Lazio e massime di 308 in Basilicata; i comuni più piccoli hanno generalmente più punti luce per abitante (306 per i comuni con meno di 3.000 abitanti) poiché più spesso il territorio è meno densamente abitato, rispetto ai grandi centri urbani (119 per i comuni con più di 100.000 abitanti).

Tavola 8 - VIABILITÀ - suddivisione regionale

	V01 - Spesa per ogni km di strada		V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti		V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti		V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti		V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti		V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>												
Piemonte	3.698	6	0,61	6	0,50	4	0,76	3	0,29	15	2,76	3
Lombardia	6.251	1	0,40	12	0,32	12	0,53	9	0,21	5	1,48	12
Liguria	3.935	4	0,42	9	0,33	11	0,57	8	0,18	1	2,17	7
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>4.902</b>		<b>0,46</b>		<b>0,37</b>		<b>0,59</b>		<b>0,23</b>		<b>1,90</b>	
<b>Nord-Est</b>												
Veneto	3.425	7	0,41	10	0,34	10	0,50	10	0,21	5	2,48	4
Emilia Romagna	3.337	8	0,41	11	0,37	9	0,50	11	0,21	4	1,64	11
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>3.381</b>		<b>0,41</b>		<b>0,35</b>		<b>0,50</b>		<b>0,21</b>		<b>2,08</b>	
<b>Centro</b>												
Toscana	4.105	3	0,47	7	0,38	8	0,60	7	0,23	7	1,80	10
Umbria	1.787	12	0,45	8	0,38	7	0,39	12	0,14	3	1,84	9
Marche	2.758	9	0,62	5	0,49	6	0,61	6	0,27	10	2,23	6
Lazio	5.981	2	0,17	15	0,16	15	0,24	15	0,07	2	0,54	15
<b>Centro Totale</b>	<b>4.045</b>		<b>0,34</b>		<b>0,28</b>		<b>0,41</b>		<b>0,15</b>		<b>1,25</b>	
<b>Sud</b>												
Abruzzo	2.597	10	0,74	2	0,58	2	0,72	4	0,36	11	2,87	2
Molise	784	15	0,97	1	0,65	1	1,00	1	0,48	12	3,70	1
Campania	3.794	5	0,30	13	0,24	13	0,37	13	0,11	7	1,13	13
Puglia	1.889	11	0,21	14	0,17	14	0,29	14	0,10	7	0,81	14
Basilicata	1.150	14	0,69	3	0,58	3	0,96	2	0,40	12	2,48	5
Calabria	1.638	13	0,65	4	0,50	5	0,69	5	0,21	12	2,09	8
<b>Sud Totale</b>	<b>2.245</b>		<b>0,39</b>		<b>0,31</b>		<b>0,46</b>		<b>0,16</b>		<b>1,45</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>3.438</b>		<b>0,41</b>		<b>0,33</b>		<b>0,50</b>		<b>0,19</b>		<b>1,66</b>	

	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti		V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti		V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti		V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti		V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>										
Piemonte	0,53	4	3,22	2	5,11	5	13	8	175	10
Lombardia	0,26	12	1,54	6	2,92	8	20	6	153	12
Liguria	0,30	11	1,46	7	7,47	2	27	4	185	9
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>0,34</b>		<b>1,99</b>		<b>3,96</b>		<b>19</b>		<b>162</b>	
<b>Nord-Est</b>										
Veneto	0,33	9	1,21	8	3,41	7	24	5	195	8
Emilia Romagna	0,34	8	1,59	5	6,05	3	60	2	209	6
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>0,34</b>		<b>1,39</b>		<b>4,67</b>		<b>41</b>		<b>202</b>	
<b>Centro</b>										
Toscana	0,41	5	0,81	9	7,59	1	38	3	175	11
Umbria	0,31	10	0,69	11	2,90	9	74	1	223	5
Marche	0,37	7	0,78	10	4,91	6	19	7	204	7
Lazio	0,16	15	0,27	12	5,44	4	8	11	120	15
<b>Centro Totale</b>	<b>0,27</b>		<b>0,54</b>		<b>5,87</b>		<b>24</b>		<b>156</b>	
<b>Sud</b>										
Abruzzo	0,64	3	2,33	3	2,58	10	7	12	246	4
Molise	0,83	1	4,11	1	1,59	12	3	14	262	3
Campania	0,23	13	0,23	13	1,10	14	10	10	130	14
Puglia	0,18	14	0,08	15	2,31	11	11	9	145	13
Basilicata	0,72	2	1,65	4	1,49	13	2	15	308	1
Calabria	0,39	6	0,22	14	1,00	15	3	13	282	2
<b>Sud Totale</b>	<b>0,31</b>		<b>0,53</b>		<b>1,60</b>		<b>8</b>		<b>177</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>0,32</b>		<b>1,16</b>		<b>3,92</b>		<b>21</b>		<b>172</b>	

Tavola 9 - VIABILITÀ - suddivisione demografica e per aree geografiche

	V01 - Spesa per ogni km di strada		V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti		V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti		V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti		V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti		V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>												
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	2.552	17	1,8	3	1,4	2	1,9	2	0,8	2	6,7	2
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	1.755	25	1,8	2	1,4	1	1,9	1	0,8	1	7,9	1
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	1.584	27	1,6	4	1,2	4	1,6	4	0,6	4	5,7	3
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	1.152	28	1,8	1	1,3	3	1,8	3	0,7	3	5,6	4
Meno di 3.000 abitanti Totale	1.714		1,8		1,3		1,8		0,7		6,4	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>												
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	4.029	12	0,6	8	0,5	9	0,7	8	0,3	7	2,9	8
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	2.034	22	0,9	5	0,7	5	0,9	5	0,5	5	4,2	5
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	1.946	23	0,9	6	0,6	6	0,7	7	0,4	6	3,5	6
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	1.622	26	0,8	7	0,6	7	0,8	6	0,3	8	3,1	7
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	2.303		0,7		0,6		0,8		0,3		3,3	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>												
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	4.520	10	0,5	11	0,3	13	0,6	11	0,3	10	2,3	13
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	2.400	20	0,5	12	0,4	11	0,5	12	0,2	12	2,7	9
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	2.261	21	0,6	9	0,5	8	0,7	9	0,3	9	2,6	10
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	1.870	24	0,5	10	0,5	10	0,7	10	0,2	11	2,4	12
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	2.648		0,5		0,4		0,6		0,2		2,5	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>												
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	5.491	7	0,3	17	0,2	16	0,4	15	0,2	16	1,3	18
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	2.802	15	0,4	14	0,3	14	0,4	16	0,2	14	2,5	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	2.726	16	0,4	13	0,4	12	0,5	13	0,2	13	1,9	14
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	2.404	19	0,3	18	0,2	18	0,4	20	0,1	19	1,4	17
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	3.083		0,3		0,3		0,4		0,2		1,7	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>												
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	7.068	6	0,2	21	0,2	21	0,4	17	0,1	21	0,8	19
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	4.042	11	0,3	16	0,3	15	0,5	14	0,2	15	1,4	16
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	3.869	13	0,2	19	0,2	22	0,3	21	0,1	18	0,6	21
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	2.541	18	0,1	24	0,2	24	0,3	23	0,1	22	0,5	22
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	3.858		0,2		0,2		0,3		0,1		0,8	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>												
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	7.442	5	0,2	23	0,2	20	0,4	18	0,2	17	0,3	24
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	4.653	9	0,2	20	0,2	17	0,2	24	0,1	24	1,5	15
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	4.903	8	0,3	15	0,2	19	0,4	19	0,1	20	0,7	20
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	3.774	14	0,1	26	0,1	26	0,1	26	0,1	26	0,2	25
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	4.780		0,2		0,2		0,3		0,1		0,5	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>												
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	17.829	1	0,0	27	0,1	27	0,1	27	0,0	27	0,1	27
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	10.314	4	0,2	22	0,2	23	0,3	22	0,1	23	0,3	23
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	15.679	2	0,1	25	0,1	25	0,2	25	0,1	25	0,2	26
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	12.904	3	0,0	28	0,0	28	0,0	28	0,0	28	0,1	28
Oltre 100.000 Abitanti Totale	13.976		0,1		0,1		0,2		0,0		0,2	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>3.438</b>		<b>0,4</b>		<b>0,3</b>		<b>0,5</b>		<b>0,2</b>		<b>1,7</b>	

	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti		V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti		V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti		V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti		V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>										
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	1,1	3	9,4	2	2,5	16	3	23	231	5
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	1,1	2	11,6	1	2,2	19	3	24	278	4
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	1,1	4	4,8	3	2,6	11	3	25	325	2
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	1,3	1	3,2	6	1,7	24	1	28	425	1
<b>Meno di 3.000 abitanti Totale</b>	<b>1,2</b>		<b>7,1</b>		<b>2,3</b>		<b>2</b>		<b>306</b>	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>										
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,5	7	3,3	5	2,6	13	5	18	190	14
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	0,7	5	4,3	4	2,0	22	4	22	226	6
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	0,5	8	1,1	8	1,7	25	9	15	224	7
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	0,6	6	0,9	13	1,5	26	4	21	281	3
<b>3.000 - 4.999 Abitanti Totale</b>	<b>0,6</b>		<b>2,5</b>	<b>7</b>	<b>2,1</b>		<b>5</b>		<b>224</b>	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>										
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,3	14	1,5	7	2,6	15	5	19	163	18
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	0,4	9	1,1	9	2,1	20	4	20	194	12
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	0,4	12	0,9	12	2,3	17	6	17	210	9
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	0,4	11	0,3	17	1,8	23	2	27	218	8
<b>5.000 - 9.999 Abitanti Totale</b>	<b>0,4</b>		<b>1,0</b>	<b>12</b>	<b>2,2</b>		<b>4</b>		<b>191</b>	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>										
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,2	17	1,1	10	2,8	10	10	14	163	19
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	0,4	13	1,0	11	2,6	12	3	26	197	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	0,2	16	0,3	18	2,6	14	22	9	180	17
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	0,2	18	0,2	21	2,2	18	7	16	186	16
<b>10.000 - 19.999 Abitanti Totale</b>	<b>0,3</b>		<b>0,7</b>	<b>16</b>	<b>2,6</b>		<b>10</b>		<b>181</b>	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>										
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,2	21	0,3	16	4,8	6	31	6	153	21
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	0,3	15	0,5	14	4,5	9	19	10	206	10
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	0,2	19	0,3	19	4,7	7	25	8	156	20
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	0,2	20	0,2	23	1,1	28	10	13	121	26
<b>20.000 - 59.999 Abitanti Totale</b>	<b>0,2</b>		<b>0,3</b>	<b>21</b>	<b>3,5</b>		<b>21</b>		<b>151</b>	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>										
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,2	22	0,1	25	7,8	3	34	5	137	24
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	0,1	23	0,2	22	5,4	5	42	3	194	13
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	0,4	10	0,3	20	4,7	8	46	2	142	23
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	0,1	25	0,3	15	2,0	21	17	11	144	22
<b>60.000 - 99.999 Abitanti Totale</b>	<b>0,2</b>		<b>0,2</b>	<b>25</b>	<b>4,5</b>		<b>32</b>		<b>146</b>	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>										
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	0,1	27	0,0	27	5,5	4	36	4	123	25
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	0,1	26	0,2	24	9,3	2	130	1	189	15
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	0,1	24	0,1	26	10,4	1	27	7	99	27
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	0,0	28	0,0	28	1,4	27	13	12	67	28
<b>Oltre 100.000 Abitanti Totale</b>	<b>0,1</b>		<b>0,1</b>	<b>31</b>	<b>7,2</b>		<b>48</b>		<b>119</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>0,3</b>		<b>1,2</b>		<b>3,9</b>		<b>21</b>		<b>172</b>	

## 5.8. Territorio (e Territorio & Viabilità)

### 5.8.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Territorio raccoglie tutte quelle attività riguardanti l'urbanistica, l'assetto del territorio, la difesa del suolo, la tutela, valorizzazione e recupero ambientale, le aree protette, i parchi, la tutela delle risorse idriche, la qualità dell'aria e la riduzione dell'inquinamento. Non sono qui ricomprese le attività riguardanti l'edilizia residenziale pubblica e i piani di edilizia economico-popolare.

Tutto ciò costituisce un vasto insieme di attività che producono diversi output, che in alcuni casi è di difficile misurazione e dunque è necessario optare per misuratori di processi. Non esiste un indicatore unico e complessivo di output-risultato o di efficacia per il servizio Territorio. Tuttavia, nell'analisi presentata in questa sede, si è utilizzato l'indicatore di livello di servizio, che integra i due servizi Territorio e Viabilità, reso disponibile dalla piattaforma OpenCivitas.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al Territorio sono quelli indicati nel Box 5.

#### Box 5. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi al Territorio

##### Indicatori di impegno finanziario

- **T01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive la spesa corrente dell'ente relativa ai servizi del Territorio, per singolo abitante

##### Indicatori di processo

- **T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti**: misura l'attività connessa al rilascio di ordinanze ambientali (es. prevenzione abbandono rifiuti, misure di lotta alla zanzara tigre, etc.)
- **T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti**: misura l'attività connessa al rilascio di autorizzazioni in materia di titoli edilizi e di profili sanitari di inquinamento atmosferico
- **T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti**: misura l'attività connessa al trattamento di esposti ricevuti dalla cittadinanza per inquinamento dell'aria, dell'acqua, la presenza di rifiuti abbandonati, l'inquinamento acustico (rumore), la presenza molesta di animali (es. piccioni, ratti)
- **T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti**: misura l'attività connessa al rilascio dei pareri di compatibilità ambientale al termine delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)
- **T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti**: misura gli interventi di pulizia del greto dei corsi d'acqua effettuati dall'amministrazione comunale

##### Indicatore di output-risultato parziali

- **T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti**: indice di output-risultato, poiché misura quante piante sono state sottoposte a potatura; pur considerando che andrebbe più propriamente comparato con il numero complessivo di piante presenti nel territorio e che le stesse possono essere di tipologie diverse, tanto più elevato è l'indice, maggiore è l'output erogato
- **T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti**: indice di output-risultato, tanto migliore quanto più elevato

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato complessivo o efficacia*; è invece disponibile l'indice composito VT01 - **Livello dei servizi** su scala 0-1000 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti su base territoriale unitamente al servizio Viabilità; va tuttavia sottolineato che tale indicatore sintetico è costruito sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle degli indici V02-V11 e T02-T08 in gran parte riferibili ad attività di carattere amministrativo, e dunque va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

## 5.8.2. Analisi

La Tavola 10 analizza gli otto indicatori considerati per il servizio Territorio rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 11 evidenzia le differenze fra aree geografiche e dimensioni; le Tavole 12 e 13 forniscono una visione di sintesi per la comparazione, rispettivamente, regionale e per aree geografiche e dimensione demografica, per i servizi Viabilità e Territorio attraverso, rispettivamente, l'analisi degli indicatori V01 – Spesa per ogni km di strada e T01 – Spesa pro capite (impegno finanziario), e l'indice VT01 – livello dei servizi; il Grafico 7, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi Viabilità e Territorio.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi relativi al Territorio si spendono, a livello pro capite, da un minimo di 22 Eur in Veneto ad un massimo di 90-93 Eur in Molise e Calabria, con una media di 43 Eur; la suddivisione dimensionale consente tuttavia di evidenziare come vi siano impegni finanziari maggiori per le amministrazioni comunali di più grandi dimensioni, ad eccezione dei piccoli comuni (meno di 3.000 abitanti) del Centro e del Sud (rispettivamente 95 e 70 Eur), che raggiungono livelli addirittura anche superiori rispetto alle grandi città (comprese fra 40 Eur dell'area Centro ai 70 Eur del Sud)
- Malgrado il loro elevato tecnicismo, gli indici disponibili per il servizio Territorio consentono quantomeno di individuare i livelli di attività che permettono di comparare fra loro i vari gruppi di enti indagati. In particolare, a livello amministrativo (indici T02-T05) sembra emergere, fra l'altro, che: (a) i territori più attivi per il rilascio delle autorizzazioni e gli esposti trattati sembrano essere prevalentemente quelli a Nord-Est; (b) sempre a Nord-Est, gli esposti presentati per inquinamento, presenza di rifiuti abbandonati, presenza molesta di animali, etc., sono più presenti, ma con particolare riferimento ai comuni medio-grandi (da 20.000 abitanti in su);
- Altri indicatori consentono l'individuazione di profili di performance più vicini a quella di immediato interesse per la collettività. La pulizia del greto dei fiumi (indice T06) è più intensa in uno dei territori a più elevata fragilità idrogeologica, la Liguria (0,39 interventi ogni 1.000 abitanti contro 0,17 di media), e, a seguire, appaiono Calabria e Basilicata; va tuttavia rilevato che l'indice T06 rileva un aspetto quantitativo (numero di interventi) che andrebbe affiancato da informazioni maggiormente qualitative (ampiezza dell'intervento, frequenza, etc.) per poter fornire una valutazione più significativa. La potatura delle piante (indice T07, media 12,5 piante ogni 1.000 abitanti) sembra essere maggiormente intensa al Sud (16,5), con Calabria (25,3), Molise (20,8) e Abruzzo (18,8) ai livelli più elevati; tali valori letti assieme ai valori per dimensione, confermano che al Sud l'attività di potatura è più intensa che altrove. Invece sul fronte delle nuove alberature (indice T08) il Sud riflette performance peggiori con una media di poco più di 1,81 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti, anche se in realtà i piccoli comuni (meno di 3.000 abitanti) registrano una media di 3 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti; i grandi comuni (oltre 100.000 abitanti) del Nord-Ovest sono i migliori, con 11,40 alberi ogni 1.000 abitanti.
- Il livello dei servizi di Viabilità e Territorio è più elevato in Emilia-Romagna, Umbria e Toscana, mentre è particolarmente contenuto in Campania, Puglia e Lazio. Le tavole che accostano i livelli di spesa dei due servizi e il livello dei servizi, fanno emergere come il modello Sud grandi comuni e, in seconda battuta, Centro grandi comuni, siano apparentemente inefficienti poiché si spende molto e si ottiene meno rispetto ad altri territori; per contro, emerge un modello Nord Est di comuni di piccole e medie dimensioni (in particolare 3.000-4.999, 20.000-59.999 e 60.000-99.999 abitanti) in cui a fronte di una spesa più contenuta si ottiene un discreto livello dei servizi
- Piacenza, Terni e Bologna costituiscono i territori dove i servizi di Viabilità e Territorio sono a più elevata intensità, mentre Napoli, Caserta e Bari quelli in cui il servizio è più contenuto. Si notano decise differenze all'interno delle regioni Umbria (Terni con un indice pari a 1.115 versus 655 di Perugia), Toscana (Pisa 812, Pistoia 445) ed Emilia Romagna (Bologna 998 e Ravenna 976, contro Ferrara e Modena a 574).



Tavola 10 – TERRITORIO - suddivisione regionale

	T01 - Spesa pro capite		T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti		T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti		T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>								
Piemonte	34	13	0,22	11	0,59	10	0,95	8
Lombardia	41	10	0,58	1	0,35	14	0,70	11
Liguria	53	4	0,27	9	3,26	1	1,06	6
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>40</b>		<b>0,45</b>		<b>0,70</b>		<b>0,80</b>	
<b>Nord-Est</b>								
Veneto	39	11	0,32	6	1,17	3	2,03	3
Emilia Romagna	43	8	0,29	7	1,85	2	3,50	1
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>41</b>		<b>0,30</b>		<b>1,50</b>		<b>2,73</b>	
<b>Centro</b>								
Toscana	46	7	0,44	2	0,99	4	2,16	2
Umbria	49	6	0,38	3	0,91	5	1,16	5
Marche	51	5	0,27	8	0,76	7	1,02	7
Lazio	37	12	0,12	14	0,67	9	0,29	14
<b>Centro Totale</b>	<b>43</b>		<b>0,26</b>		<b>0,80</b>		<b>1,04</b>	
<b>Sud</b>								
Abruzzo	54	3	0,32	5	0,37	13	1,62	4
Molise	93	1	0,34	4	0,55	11	0,73	10
Campania	41	9	0,18	13	0,48	12	0,51	12
Puglia	28	15	0,11	15	0,72	8	0,76	9
Basilicata	31	14	0,20	12	0,21	15	0,24	15
Calabria	90	2	0,25	10	0,78	6	0,40	13
<b>Sud Totale</b>	<b>46</b>		<b>0,19</b>		<b>0,57</b>		<b>0,67</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>43</b>		<b>0,31</b>		<b>0,84</b>		<b>1,19</b>	

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti		T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti		T07 - Piantе sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti		T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Nord-Ovest</b>								
Piemonte	0,62	7	0,24	5	13,6	9	9,30	2
Lombardia	0,62	8	0,21	8	12,3	10	4,83	4
Liguria	0,68	6	0,39	1	9,4	13	1,41	15
<b>Nord-Ovest Totale</b>	0,63		0,23		12,3		5,73	
<b>Nord-Est</b>								
Veneto	0,85	2	0,17	10	11,4	12	4,66	5
Emilia Romagna	0,83	3	0,09	12	14,7	7	9,36	1
<b>Nord-Est Totale</b>	0,84		0,13		13,0		6,91	
<b>Centro</b>								
Toscana	0,70	5	0,23	6	9,0	14	3,16	7
Umbria	0,48	10	0,04	14	5,8	15	3,09	8
Marche	0,52	9	0,17	9	14,4	8	5,01	3
Lazio	0,36	12	0,04	13	5,7	16	2,02	11
<b>Centro Totale</b>	0,50		0,12		7,8		2,84	
<b>Sud</b>								
Abruzzo	0,74	4	0,21	7	18,8	3	1,55	13
Molise	0,87	1	0,31	4	20,8	2	4,27	6
Campania	0,31	13	0,14	11	12,2	11	1,45	14
Puglia	0,46	11	0,04	15	17,4	4	2,17	9
Basilicata	0,18	15	0,34	3	15,5	6	2,03	10
Calabria	0,21	14	0,35	2	25,3	1	1,87	12
<b>Sud Totale</b>	0,39		0,16		16,5		1,81	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>0,57</b>		<b>0,17</b>		<b>12,5</b>		<b>4,25</b>	

Tavola 11 - TERRITORIO - suddivisione demografica e per aree geografiche

	T01 - Spesa pro capite		T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti		T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti		T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>								
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	32	22	0,34	11	0,57	21	0,41	26
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	33	21	0,58	2	1,21	5	0,56	17
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	95	1	0,38	6	1,18	6	0,58	16
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	70	3	0,38	5	0,73	18	0,53	20
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>								
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	25	28	0,13	25	0,49	23	0,41	25
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	28	27	0,36	9	1,10	9	0,44	23
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	60	5	0,28	16	1,29	3	0,53	21
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	54	7	0,25	18	1,00	13	0,41	24
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>								
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	28	26	0,18	22	0,50	22	0,55	19
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	30	25	0,33	13	1,07	11	0,48	22
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	41	11	0,30	14	1,10	10	0,62	15
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	52	8	0,21	21	1,00	14	0,39	27
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>								
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	31	23	0,24	19	0,70	19	1,05	9
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	35	18	0,38	7	1,06	12	1,89	5
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	35	19	0,37	8	1,12	7	1,03	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	37	15	0,15	24	0,87	17	0,38	28
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>								
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	36	16	0,23	20	0,45	24	1,30	6
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	46	10	0,39	4	1,11	8	3,17	3
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	35	17	0,34	10	0,91	16	2,02	4
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	30	24	0,16	23	0,36	25	1,00	12
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>								
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	34	20	0,34	12	0,58	20	1,14	7
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	37	14	0,26	17	3,88	1	5,55	1
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	47	9	0,49	3	0,98	15	1,09	8
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	41	12	0,29	15	0,13	28	1,04	10
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>								
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	74	2	1,25	1	1,27	4	0,69	13
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	56	6	0,11	26	2,26	2	5,26	2
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	40	13	0,06	27	0,34	26	0,63	14
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	67	4	0,05	28	0,33	27	0,55	18
<b>Italia (RSO)</b>	<b>43</b>		<b>0,31</b>		<b>0,84</b>		<b>1,19</b>	

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti		T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti		T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti		T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>								
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	1,11	6	0,82	2	16,90	4	2,44	20
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	2,03	1	1,03	1	18,84	3	3,60	11
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	1,00	8	0,31	6	16,45	5	2,31	22
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	0,93	9	0,78	3	22,66	2	3,00	15
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>								
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	1,01	7	0,29	8	11,82	17	2,62	17
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	0,93	10	0,10	17	12,49	16	3,02	14
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	0,80	12	0,29	7	8,16	25	2,66	16
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	0,84	11	0,31	5	15,61	8	2,45	19
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>								
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,61	14	0,20	11	10,84	21	3,16	13
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	0,28	25	0,11	16	11,60	19	4,70	8
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	1,19	5	0,26	10	9,17	23	2,11	24
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	0,38	21	0,27	9	15,21	9	2,19	23
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>								
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,61	15	0,15	13	11,75	18	3,20	12
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	1,22	3	0,10	18	9,72	22	4,92	7
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	0,41	20	0,15	12	8,86	24	2,45	18
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	0,29	24	0,10	20	16,35	6	2,37	21
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>								
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	0,43	19	0,15	14	14,91	12	7,63	5
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	0,76	13	0,05	22	14,86	13	10,10	2
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	0,38	22	0,10	19	7,60	27	3,93	10
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	0,30	23	0,02	26	12,77	15	1,22	27
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>								
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	1,21	4	0,03	24	16,24	7	4,00	9
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	1,49	2	0,37	4	15,11	11	9,60	3
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	0,59	17	0,13	15	11,40	20	7,39	6
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	0,44	18	0,03	25	25,68	1	1,16	28
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>								
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	0,22	27	0,06	21	7,99	26	11,40	1
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	0,60	16	0,04	23	14,19	14	9,13	4
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	0,27	26	0,02	27	4,76	28	1,25	26
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	0,12	28	0,01	28	15,15	10	1,47	25
<b>Italia (RSO)</b>	<b>0,57</b>		<b>0,17</b>		<b>12,50</b>		<b>4,25</b>	

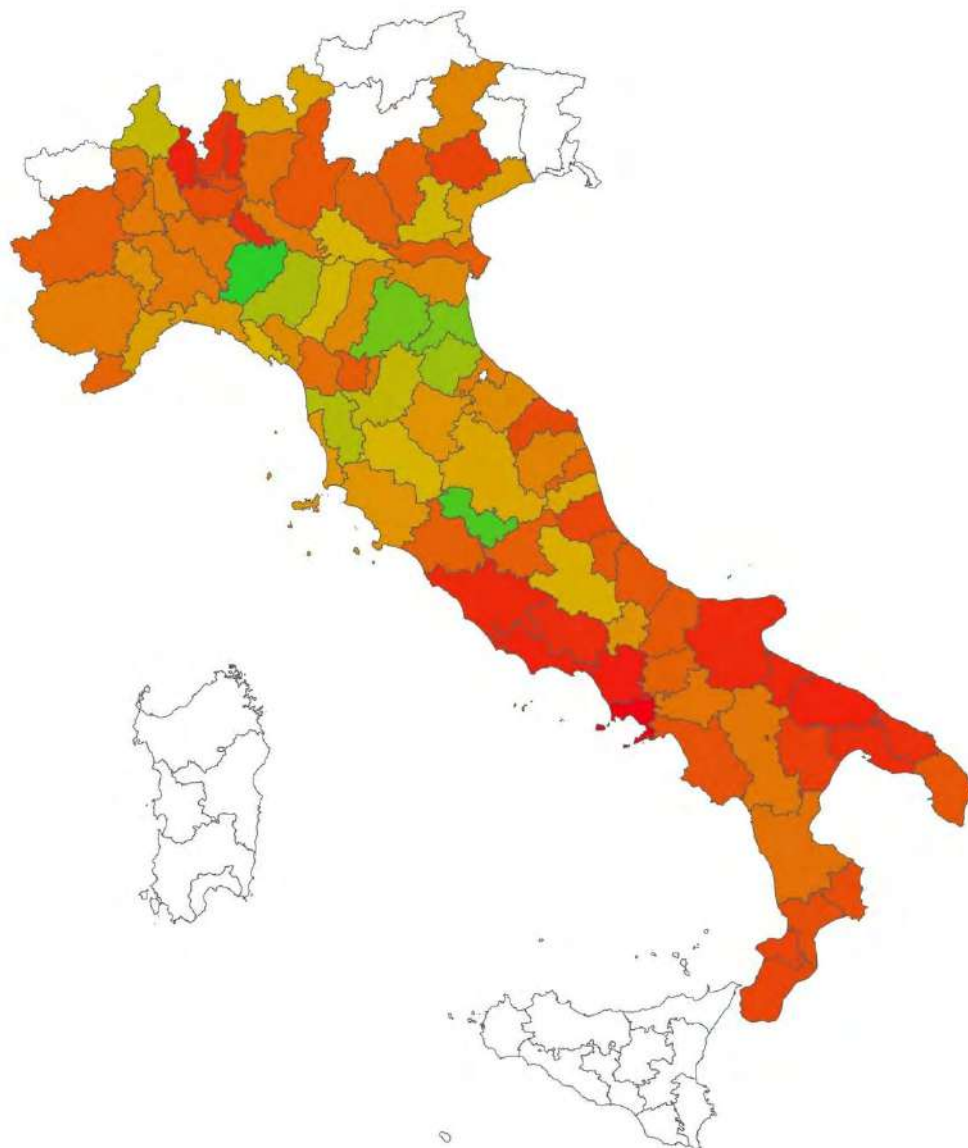
Tavola 12 - VIABILITÀ E TERRITORIO - suddivisione regionale

	V01 - Spesa per ogni km di strada (VIABILITA')	T01 - Spesa pro capite (TERRITORIO)	VT01 - Livello dei servizi
<b>Nord-Ovest</b>			
Piemonte	3.698	92	499
Lombardia	6.251	89	424
Liguria	3.935	115	609
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>4.902</b>	<b>93</b>	<b>462</b>
<b>Nord-Est</b>			
Veneto	3.425	94	528
Emilia Romagna	3.337	100	818
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>3.381</b>	<b>97</b>	<b>666</b>
<b>Centro</b>			
Toscana	4.105	101	646
Umbria	1.787	106	771
Marche	2.758	114	522
Lazio	5.981	93	314
<b>Centro Totale</b>	<b>4.045</b>	<b>99</b>	<b>480</b>
<b>Sud</b>			
Abruzzo	2.597	126	474
Molise	784	149	478
Campania	3.794	88	271
Puglia	1.889	66	322
Basilicata	1.150	90	464
Calabria	1.638	134	434
<b>Sud Totale</b>	<b>2.245</b>	<b>93</b>	<b>340</b>
<b>Italia (RSO)</b>	<b>3.438</b>	<b>95</b>	<b>473</b>

Tavola 13 - VIABILITÀ E TERRITORIO - suddivisione demografica e per aree geografiche

	V01 - Spesa per ogni km di strada (VIABILITA')	T01 - Spesa pro capite (TERRITORIO)	VT01 - Livello dei servizi
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>			
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	2.552	115,6	559
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	1.755	128,7	640
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	1.584	180,5	632
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	1.152	150,7	700
Meno di 3.000 abitanti Totale	1.714	136,5	618
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>			
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	4.029	81,2	400
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	2.034	96,1	461
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	1.946	124,9	455
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	1.622	119,1	475
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	2.303	99,8	437
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>			
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	4.520	75,3	348
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	2.400	80,7	391
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	2.261	95,9	410
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	1.870	97,9	375
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	2.648	85,2	374
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>			
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	5.491	75,8	361
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	2.802	80,3	399
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	2.726	79,4	452
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	2.404	76,9	342
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	3.083	78,0	384
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>			
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	7.068	79,0	506
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	4.042	95,8	544
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	3.869	76,8	466
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	2.541	61,3	255
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	3.858	74,8	420
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>			
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	7.442	78,2	551
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	4.653	79,2	727
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	4.903	89,9	576
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	3.774	83,3	353
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	4.780	83,9	507
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>			
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	17.829	125,0	524
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	10.314	120,4	1208
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	15.679	109,2	473
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	12.904	122,7	196
Oltre 100.000 Abitanti Totale	13.976	118,4	589
<b>Italia (RSO)</b>	<b>3.438</b>	<b>95</b>	<b>473</b>

Grafico 7 - VIABILITÀ E TERRITORIO - Mappa provinciale indice VT01 - Livello dei servizi



	Provincia	VT01 - Livello dei servizi		Provincia	VT01 - Livello dei servizi		Provincia	VT01 - Livello dei servizi
1	Piacenza	1.213	30	Modena	574	59	Pescara	430
2	Terni	1.115	31	Belluno	561	60	Chieti	429
3	Bologna	998	32	Macerata	559	61	Lecce	425
4	Ravenna	976	33	Rimini	555	62	Salerno	417
5	Forlì-Cesena	877	34	Novara	545	63	Catanzaro	409
6	Parma	830	35	Cuneo	532	64	Crotone	408
7	Pisa	812	36	Cremona	528	65	Milano	406
8	Firenze	759	37	Vercelli	527	66	Ancona	400
9	Verbano-Cusio-Ossola	758	38	Alessandria	523	67	Monza e della Brianza	388
10	Padova	726	39	Potenza	521	68	Teramo	385
11	Reggio nell'Emilia	721	40	Avellino	511	69	Reggio di Calabria	382
12	Siena	706	41	Prato	509	70	Vibo Valentia	379
13	La Spezia	703	42	Pavia	506	71	Treviso	374
14	Mantova	702	43	Cosenza	502	72	Matera	364
15	L'Aquila	679	44	Lucca	501	73	Como	335
16	Sondrio	656	45	Bergamo	497	74	Lodi	320
17	Ascoli Piceno	656	46	Fermo	471	75	Brindisi	318
18	Perugia	655	47	Imperia	465	76	Frosinone	315
19	Savona	637	48	Verona	464	77	Taranto	312
20	Venezia	632	49	Biella	460	78	Lecco	310
21	Livorno	617	50	Viterbo	459	79	Roma	302
22	Genova	612	51	Benevento	459	80	Foggia	301
23	Grosseto	606	52	Rovigo	456	81	Barletta-Andria-Trani	293
24	Arezzo	606	53	Rieti	454	82	Varese	285
25	Isernia	600	54	Vicenza	453	83	Latina	281
26	Asti	589	55	Torino	453	84	Bari	279
27	Pesaro e Urbino	581	56	Pistoia	445	85	Caserta	262
28	Massa Carrara	580	57	Campobasso	438	86	Napoli	179
29	Ferrara	574	58	Brescia	433			

## 5.9. Rifiuti

### 5.9.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Rifiuti costituisce uno dei principali settori di azione delle amministrazioni comunali, occupandosi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio comunale e, in generale, dell'igiene urbana.

Per valutarne l'efficacia è comunemente utilizzato e generalmente accettato il tasso di raccolta differenziata, mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per tonnellata di rifiuti smaltiti. In questa edizione del rapporto, è stato affiancato anche un ulteriore indice di efficacia, quale la produzione di rifiuti (kg per abitante). Non sono rilevate, e quindi non sono disponibili, altre misure di efficacia, pur rilevanti, come ad esempio il livello di pulizia delle strade.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi ai Rifiuti sono quelli indicati nel Box 6.



**Box 6. Indicatori utilizzati per misurare i servizi Rifiuti**

### Indicatori di impegno finanziario

---

- **R01 - Spesa per tonnellata:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in Opencivitas è "Spesa storica - Euro per abitante") e le tonnellate di rifiuto raccolto e smaltito (in Opencivitas è "Tonnellate rifiuti prodotti - kg per abitante")

### Indicatori di efficacia

---

- **R02 - Raccolta differenziata - %:** percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti raccolti; gli obiettivi UE fissati nel 2017 sono: 55% entro il 2025, 60% per il 2030 e 65% per il 2035.
- **R04 - Tonnellate rifiuti prodotti - kg per abitante:** quantità di rifiuti, non distinti fra differenziati e non differenziati, per abitante.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo, indicatori di output-risultato parziali* ed altri di efficacia<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> L'indice "R03 - Livello dei servizi, elaborato per la Relazione del 2019, è stato escluso da questo aggiornamento poiché ritenuto ridondante rispetto agli indicatori R02 - Raccolta differenziata - %" e "R04 - Tonnellate rifiuti prodotti - kg per abitante".

### 5.9.2. Analisi

La Tavola 14 analizza i tre indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 15 evidenzia le differenze fra aree geografiche e dimensioni; il Grafico 8A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 14, mentre il Grafico 8B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 15; il Grafico 9, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per il servizio Rifiuti si sono spesi mediamente 386 Eur per tonnellata, con punte minime per la Lombardia, 290 Eur, e massime per la Liguria, 507 Eur. Il Sud spende circa il 37% in più del Nord ovest e il 50% in più del Nord Est, il Centro spende più del 40% in più del Nord-Est. La Liguria è più simile al Sud, mentre le Marche, con 334 Eur, è più simile al Nord; il Molise, con 343 Eur, si colloca a livelli simili al Piemonte.
- La raccolta differenziata è mediamente pari al 65,4%, quindi in linea con gli obiettivi al 2025. Tuttavia, la media regionale non raggiunge livelli in linea con tale obiettivo nel Lazio, nella Liguria e al Sud. Non solo in termini di spesa, ma anche sul fronte della raccolta differenziata, la Liguria si avvicina più alle dinamiche del Sud, mentre Marche, Umbria e Toscana mostrano condizioni più simili a quelle del Nord. In Molise, a parità di una contenuta raccolta differenziata, si spende tuttavia mediamente di meno rispetto al resto del Sud, a livelli che sono più simili alle migliori regioni del Centro e del Nord. Tra le regioni del Sud, l'Abruzzo risulta uno dei territori più virtuosi sia per spesa per tonnellata che per percentuale di rifiuti differenziati, che si attesta a valori circa pari alla media italiana delle regioni a statuto ordinario.
- Con una media di 53%, sotto la media nazionale, i grandi centri urbani (oltre 100.000 abitanti) scontano qualche difficoltà sul fronte dell'efficacia della raccolta differenziata, ad eccezione di quelli di Nord-Est che osservano una prestazione decisamente più elevata, pari a 67,3%. In termini di rifiuti prodotti, l'area Nord-Est si mostra sistematicamente il maggiore produttore di rifiuti, salvo per i comuni di dimensioni 60.000-99.999 abitanti, in cui è il Centro a possedere la performance peggiore.
- Le matrici "impegno finanziario - livello dei servizi" rivelano una tendenza generale che associa un aumento dei costi del servizio a una diminuzione dei livelli di raccolta differenziata. Tuttavia, emergono alcune eccezioni a questa regola. Ad esempio, il Molise raggiunge un livello di raccolta differenziata simile a quello della Puglia (rispettivamente 59,3% e 58,5%), ma sostiene costi significativamente inferiori, con una spesa pro capite del 25% in meno (343 euro contro 461 euro). Questa spesa è quasi equivalente a quella delle Marche (334 euro), nonostante la raccolta differenziata in Molise sia inferiore di circa 13 punti percentuali rispetto a quest'ultima. Inoltre, l'analisi evidenzia che, a parità di livelli di raccolta differenziata, alcuni cluster dimensionali del Centro (comuni con 3.000-4.999, 10.000-19.999 e 20.000-59.999 abitanti) e i grandi comuni del Nord-Est (oltre 100.000 abitanti) spendono di più rispetto ad altri cluster dimensionali del Nord.
- Treviso, Mantova, Belluno e Reggio Emilia sono i quattro territori italiani in cui la raccolta differenziata è oltre l'80%, mentre all'opposto si pongono Reggio Calabria e Crotone, con meno del 40%. Anche per questo servizio, si notano oscillazioni piuttosto consistenti all'interno di diverse regioni; in Liguria, sebbene la media sia pari a 55,6, si va da un minimo di 48,2% a Genova, fino ad un massimo di 75,6% a La Spezia; Toscana 65,2%, minimo Arezzo 52,6%, massimo Lucca 76,4%; Campania 55,8%, minimo Napoli 49,9%, massimo Benevento 73,2%; Puglia 58,5%, minimo Foggia 45,5%, massimo Barletta-Andria-Trani 65,6%.

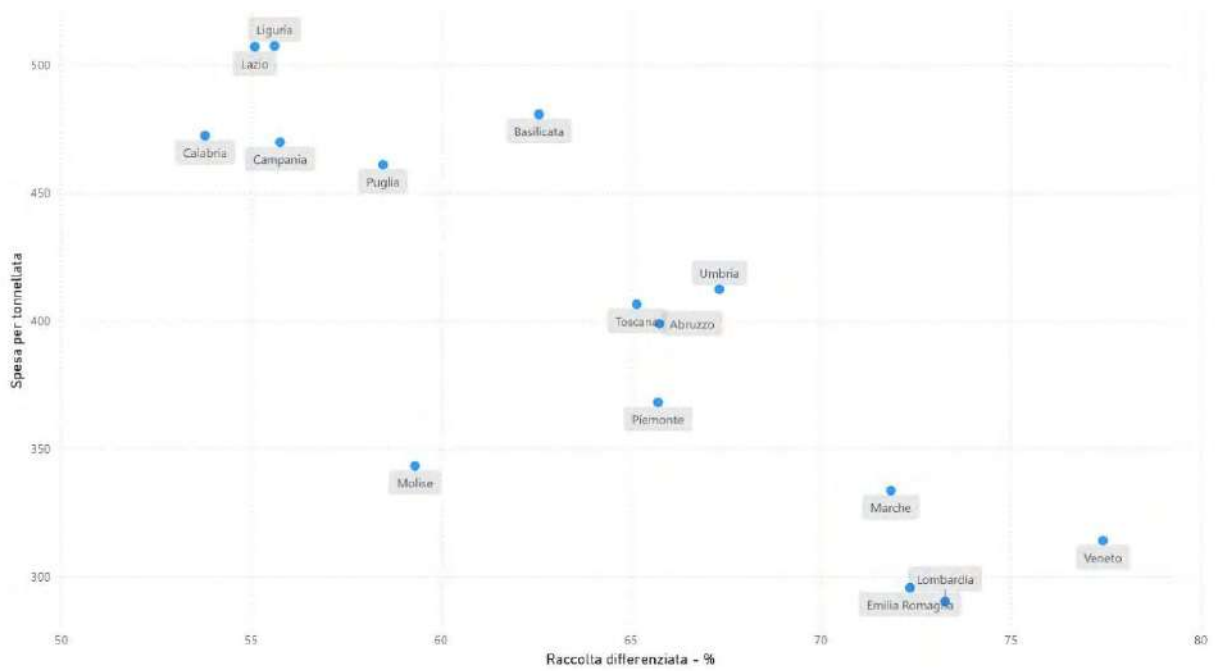
Tavola 14 - RIFIUTI - suddivisione regionale

	R01 - Spesa per tonnellata		R02 - Raccolta differenziata - %		R04 - Tonnellate rifiuti prodotti - Kg per abitante	
	€	pos.	%	pos.	Kg	pos.
<b>Nord-Ovest</b>						
Piemonte	368	10	65,7	8	500	7
Lombardia	290	15	73,3	3	481	9
Liguria	507	1	55,6	14	545	3
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>335</b>		<b>69,5</b>		<b>492</b>	
<b>Nord-Est</b>						
Veneto	314	13	77,4	1	489	8
Emilia Romagna	296	14	72,4	4	641	1
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>304</b>		<b>75,0</b>	<b>2</b>	<b>561</b>	
<b>Centro</b>						
Toscana	406	8	65,2	9	600	2
Umbria	412	7	67,3	6	519	5
Marche	334	12	71,9	5	527	4
Lazio	507	2	55,1	15	505	6
<b>Centro Totale</b>	<b>444</b>		<b>61,3</b>		<b>539</b>	
<b>Sud</b>						
Abruzzo	399	9	65,8	7	460	12
Molise	343	11	59,3	11	383	14
Campania	470	5	55,8	13	472	11
Puglia	461	6	58,5	12	476	10
Basilicata	481	3	62,6	10	357	15
Calabria	472	4	53,8	16	409	13
<b>Sud Totale</b>	<b>459</b>		<b>57,6</b>		<b>457</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>386</b>		<b>65,4</b>		<b>506</b>	

Tavola 15 - RIFIUTI - suddivisione demografica e per aree geografiche

	R01 - Spesa per tonnellata		R02 - Raccolta differenziata - %		R04 - Tonnellate rifiuti prodotti - Kg per abitante	
	€	pos.	%	pos.	Kg	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>						
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	294	22	68,7	12	497	16
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	295	21	70,5	10	517	11
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	426	9	60,6	23	437	26
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	455	5	61,0	22	349	28
Meno di 3.000 abitanti Totale	350		65,0		446	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>		18				
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	266	26	74,3	8	482	21
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	273	24	75,3	7	516	12
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	406	11	67,0	16	490	18
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	445	7	63,8	18	378	27
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	326		71,0		463	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>						
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	267	25	76,2	4	488	19
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	255	29	79,6	2	526	9
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	393	15	68,5	13	507	13
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	425	10	63,4	20	443	25
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	319		73,0		489	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>						
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	284	23	75,9	5	494	17
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	264	28	79,3	3	558	5
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	393	14	69,4	11	523	10
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	435	8	63,6	19	460	24
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	337		72,0		507	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>						
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	325	19	70,8	9	500	15
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	299	20	75,8	6	575	3
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	399	12	68,0	14	527	8
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	451	6	60,5	24	466	23
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	380		67,0		506	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>						
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	373	17	66,5	17	501	14
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	265	27	82,7	1	551	6
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	395	13	63,2	21	568	4
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	514	2	55,7	26	481	22
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	417		63,0		520	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>						
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	481	4	57,8	25	485	20
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	383	16	67,3	15	601	1
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	527	1	49,6	27	577	2
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	490	3	37,6	28	532	7
Oltre 100.000 Abitanti Totale	476		53,0		548	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>386</b>		<b>65,4</b>		<b>506</b>	

**Grafico 8A - RIFIUTI - Matrice Impegno finanziario (R01 - Spesa per tonnellata) - Livello dei servizi (R03 - Livello dei servizi), suddivisione regionale**



**Grafico 8B - RIFIUTI - Matrice Impegno finanziario (R01 - Spesa per tonnellata) - Livello dei servizi (R03 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per aree geografiche**

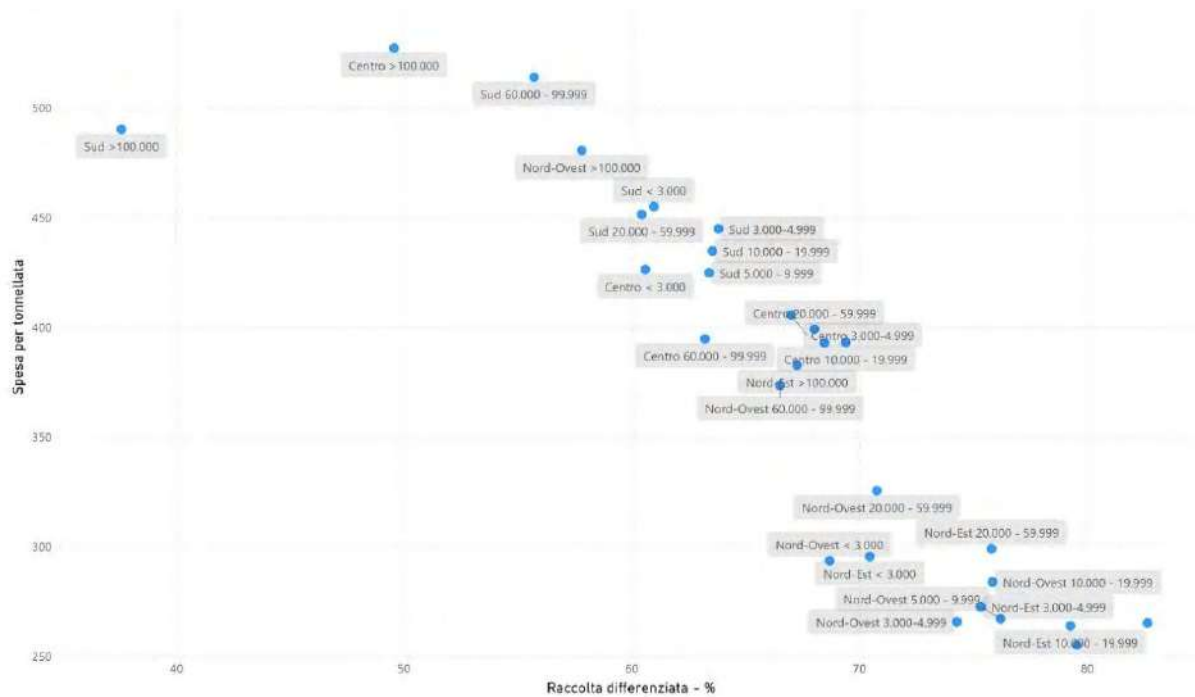
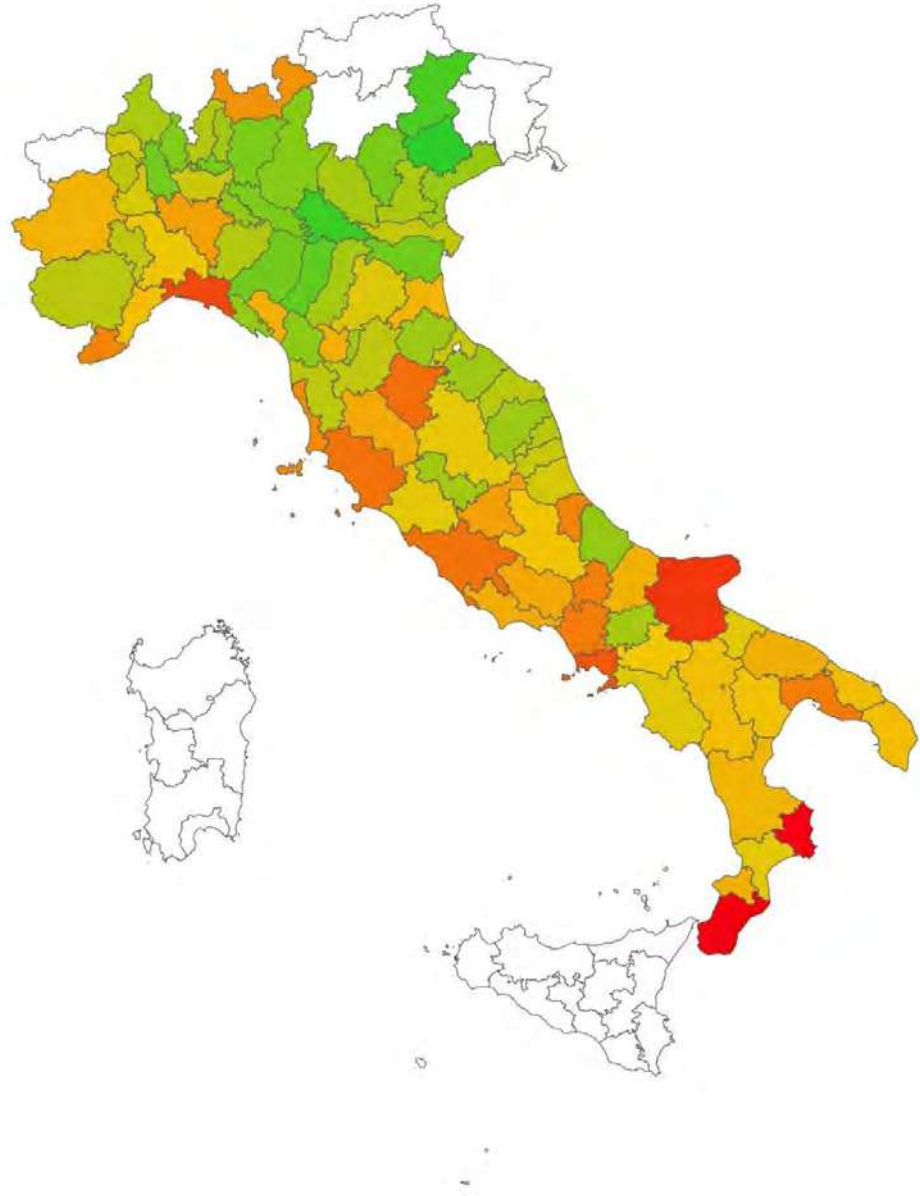


Grafico 9 - RIFIUTI - Mappa provinciale indice R03 - Livello dei servizi



	Provincia	R02 - Raccolta differenziata - %		Provincia	R02 - Raccolta differenziata - %		Provincia	R02 - Raccolta differenziata - %
1	Treviso	88,7	30	Como	71,5	59	Cosenza	61,7
2	Mantova	86,4	31	Piacenza	71,2	60	Ravenna	61,5
3	Belluno	84,7	32	Fermo	70,9	61	Torino	61,2
4	Reggio nell'Emilia	81,9	33	Cuneo	70,6	62	Campobasso	61,0
5	Ferrara	79,5	34	Ancona	70,6	63	Massa Carrara	60,9
6	Parma	79,5	35	Pisa	70,4	64	Vibo Valentia	60,9
7	Novara	79,2	36	Biella	70,1	65	Pistoia	60,9
8	Monza e della Brianza	78,8	37	Firenze	69,8	66	Bari	60,6
9	Vicenza	78,7	38	Asti	69,7	67	Latina	60,2
10	Bergamo	78,4	39	Rovigo	69,4	68	Siena	60,0
11	Cremona	78,3	40	Ascoli Piceno	68,8	69	Frosinone	59,8
12	Varese	77,5	41	Rimini	68,6	70	Pavia	59,1
13	Brescia	77,0	42	Milano	68,6	71	Rieti	58,8
14	Lucca	76,4	43	Teramo	67,3	72	Sondrio	57,3
15	La Spezia	75,6	44	Vercelli	67,0	73	Livorno	56,4
16	Lodi	75,3	45	Bologna	66,3	74	Pescara	55,6
17	Chieti	75,0	46	Salerno	66,0	75	Imperia	55,4
18	Venezia	74,7	47	Barletta-Andria-Trani	65,6	76	Isernia	55,0
19	Macerata	74,1	48	Catanzaro	65,3	77	Caserta	54,4
20	Forlì-Cesena	74,0	49	Perugia	65,3	78	Taranto	54,3
21	Pesaro e Urbino	73,8	50	Viterbo	65,2	79	Grosseto	53,2
22	Lecco	73,6	51	Alessandria	64,3	80	Roma	53,0
23	Terni	73,3	52	Avellino	63,7	81	Arezzo	52,6
24	Modena	73,3	53	L'Aquila	63,3	82	Napoli	49,9
25	Benevento	73,2	54	Matera	63,0	83	Genova	48,2
26	Verona	73,2	55	Brindisi	62,8	84	Foggia	45,5
27	Prato	73,1	56	Lecce	62,6	85	Crotone	38,9
28	Verbano-Cusio-Ossola	72,8	57	Savona	62,5	86	Reggio di Calabria	38,6
29	Padova	72,7	58	Potenza	62,4			

## 5.10. Sociale

### 5.10.1. Nota metodologica specifica

I servizi relativi alla funzione Sociale includono tutti i servizi erogati dal comune ad esclusione del servizio asili nido ma inclusi tutti gli altri servizi per l'infanzia e i minori, rivolti a: famiglie e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza dimora.

OpenCivitas possiede diverse informazioni che possono essere utilizzate per misurare i livelli di output-ri-sultato parziali. A tal fine sono particolarmente utili il numero di utenti e i beneficiari delle contribuzioni economiche dei vari target di utenti. Inoltre è disponibile un indice di deprivazione socio-economica che è stato utilizzato, unitamente agli altri indici, per valutare l'efficacia dei servizi sociali in termini di rispondenza alle reali necessità della popolazione, attraverso un indice che misura la "distanza dal bisogno".

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi alle funzioni del Sociale sono quelli indicati nel Box <sup>792</sup>.

<sup>792</sup> L'analisi dei servizi relativi alla funzione Sociale presentata in questa sede adotta una metodologia d'indagine allineata a quella utilizzata per le altre funzioni fondamentali dei comuni esaminati. Tuttavia, per un'analisi più ampia e dettagliata dei servizi sociali, si rimanda ai lavori dell'Osservatorio Servizi Sociali Territoriali (ONSST) del CNEL. Questi studi non solo coordinano le diverse fonti informative disponibili sui servizi sociali, ma prendono in considerazione anche altre articolazioni amministrative oltre ai comuni, in particolare gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS).

## Box 7. Indicatori utilizzati per misurare i servizi della funzione Sociale

### Indicatori di impegno finanziario

- **S01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive la spesa corrente dell'ente relativa al Sociale, per singolo abitante

### Indicatori di output-risultato parziali

Ciascun indicatore sotto riportato misura gli utenti dei servizi o i beneficiari di contributi economici, suddivisi nei vari target di utenza

- **S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**

### Indicatori di output-risultato complessivi/efficacia/livello dei servizi

- **S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale:** è un indice composito costruito da SOSE, derivato dalla elaborazione di cinque indicatori elementari, ciascuno dei quali fa riferimento a uno specifico ambito di disagio socio-economico:
  - a. percentuale di popolazione con età superiore a 6 anni in condizione di analfabetismo e/o di assenza di titolo di studio, ossia un indice di assenza di scolarizzazione;
  - b. percentuale di popolazione attiva disoccupata o in cerca di prima occupazione sul totale della popolazione attiva, ossia un indice di disoccupazione;
  - c. percentuale di immobili a uso abitativo occupati in affitto sul totale degli immobili a uso abitativo, ossia un indice di abitazioni in affitto;
  - d. numero medio dei componenti del nucleo familiare, ossia un indice di densità familiare;
  - e. percentuale di contribuenti che dichiarano un reddito complessivo inferiore ai 10.000 Eur sul totale dei dichiaranti, ossia un indice di disagio economico.

Gli indici sopraelencati sono stati calcolati con riferimento ai vari aggregati considerati nell'analisi; successivamente, è stato calcolato il valore dello scostamento rispetto alla media nazionale considerando tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario; gli indicatori elementari calcolati in scostamento rispetto al valore medio nazionale sono stati successivamente sommati, determinando un indicatore composito del livello di deprivazione; ciascun indice possiede la medesima importanza. Il valore dell'indice che ne deriva è continuo e rappresenta la quantità di deprivazione espressa come scarto rispetto alla media nazionale; l'indicatore così costruito esprime quantitativamente il bisogno da parte della comunità amministrata e esprime deprivazione socio-economica più elevata della media se positivo, viceversa inferiore alla media se negativo; l'indice è poi trasformato in un punteggio, utile per il calcolo dell'indice S16, attraverso la formula  $[1 - ((\text{valore massimo} - \text{valore dell'indice}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}))] * 100$ , che a punteggi più elevati esprime livelli di deprivazione socio-economica più elevati.

- **S15 - Indice sintetico di output-risultato:** indicatore non presente in Opencivitas, è indice sintetico di output-risultato ottenuto dalla media aritmetica semplice dei punteggi normalizzati su scala 0 (minimo) - 100 (massimo) (colonne "punti") per ciascuno dei dodici indicatori S02-S13, ossia il numero di utenti dei servizi sociali ogni 1.000 abitanti per le varie categorie, sulla base della seguente formula:  $(\text{valore dell'indice} - \text{valore minimo}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}) * 100$ ; l'indice risultante è normalizzato allo stesso modo  $(\text{valore dell'indice} - \text{valore minimo}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}) * 100$  ottenendo dunque indici confrontabili poiché espressi su una scala omogenea, con osservazioni che mantengono lo stesso ordine e stessa distanza.
- **S16 - Distanza dal bisogno:** indicatore di efficacia non presente in Opencivitas, misura la differenza fra S15 - Indice sintetico di output-risultato e S14 - Indice di deprivazione socio-economica; valori più elevati misurano una inferiore distanza dal bisogno, quindi sono preferibili a valori più contenuti; i valori teorici possono oscillare fra 100 (qualora l'indice S15 che misura l'output-risultato sia ai livelli massimi, ossia 100, e S14 che misura la deprivazione socio-economica sia pari al minimo 0) e -100 (nei casi di minimo output-risultato e massima deprivazione socio-economica).

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo*.



## 5.10.2. Analisi

Le Tavole 16A e 16B analizzano gli indicatori di output-risultato parziali (S02-S13) considerati rispetto alla suddivisione regionale; le Tavole 17A e 17B evidenziano le differenze fra aree geografiche e dimensioni per gli stessi indici. La Tavola 18 fornisce un quadro d'insieme della performance analizzando l'indice di spesa (S01), l'indice di deprivazione socioeconomica (S14), l'indice sintetico di output-risultato generato come media normalizzata dei punteggi degli indicatori di output-risultato parziali (S15) ed infine, l'indice di distanza dal bisogno (S16), che misura l'efficacia complessiva.

La Tavola 19 espone i medesimi indicatori, ma in relazione alle differenze tra cluster di area geografica e dimensione. Il Grafico 10A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 18, mentre il Grafico 10B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 19; il Grafico 11 evidenzia le aree regionali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) indice di output-risultato complessivo, mentre il Grafico 12 riporta, allo stesso modo, l'indice di distanza dal bisogno, ossia l'indice di efficacia complessiva<sup>93</sup>.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi della funzione Sociale (che esclude il servizio Nido, analizzato separatamente anche perché da qualche anno non rappresenta più una componente di servizio sociale) si sono spesi mediamente 120 Eur pro capite, con punte minime di 84 Eur per la Calabria e 86 per la Campania, e massime di 147 Eur per la Liguria e di 142 per Marche e Lombardia, evidenziando una maggiore disponibilità di risorse per i servizi sociali nelle regioni centro-settentrionali. Il divario nord-sud è stimabile in circa 28-38 Eur pro capite di differenza (fra Nord-Ovest o Nord-Est e Sud), anche se esiste una certa variabilità all'interno delle aree geografiche, con addirittura alcune regioni di aree geografiche differenti che si comportano similmente: oltre a Lombardia e Marche, ad esempio la Toscana e il Molise raggiungono lo stesso livello di 122 Eur pro capite.
- L'analisi dimensionale sembra confermare che i livelli di spesa sono influenzati dalla grandezza dell'ente, laddove i piccoli enti (meno di 3000 abitanti) collocano meno della metà delle risorse rispetto ai più grandi (oltre 100.000 abitanti) enti: 78 Eur contro 176 Eur. Anche in questo caso, il doppio fattore di maggiore capacità organizzativa e maggiore domanda dei centri urbani sembrerebbe essere la causa principale.
- Il livello del servizio (indice S15) risulta molto elevato nel Nord-Est, dove si registra in modo diffuso una elevata capacità relativa di risposta al bisogno (indice S16). Tuttavia, il territorio delle Marche supera il Nord-Est su entrambi gli indici, posizionandosi al primo posto sia complessivamente sia in ogni singolo raggruppamento dimensionale. I valori più bassi si riscontrano al Sud, anche se la Puglia mostra un leggero miglioramento per l'indice S15, ma non per l'indice S16. In sostanza, i comuni pugliesi offrono più servizi, ma questi non riescono a soddisfare adeguatamente i maggiori bisogni socio-economici della regione, come evidenziato dall'alto valore dell'indice di deprivazione socio-economica (S14).
- È interessante osservare come l'indice di deprivazione socioeconomica (S14) mostri, in generale, una diminuzione del bisogno di servizi man mano che il numero di abitanti si riduce. Questo comporta un vantaggio strutturale per i comuni di dimensioni minori, che dovrebbero teoricamente riuscire a soddisfare più facilmente tali bisogni. Infatti, nonostante erogino livelli di servizio inferiori (S15) a causa delle limitate risorse disponibili, i piccoli comuni, soprattutto quelli del Nord-Est, riescono a raggiungere un'efficacia quasi comparabile, e in alcuni casi addirittura superiore, rispetto ai comuni più grandi. Tuttavia, questo fenomeno non si riscontra nei comuni del Sud, dove il bisogno è decisamente maggiore e l'offerta di servizi è notevolmente più ridotta.
- Le aree urbane più grandi tendono a garantire livelli di servizio migliori grazie alla maggiore densità di popolazione, che permette di sfruttare più efficacemente le economie di scopo. Tuttavia, le risorse aggiuntive allocate (S01), che consentono un aumento del livello di servizio (S15), portano a risultati di efficacia (S16) significativamente apprezzabili solo nel Nord-Est e nei comuni del Centro. Questo è dovuto alle maggiori criticità socio-economiche (S14) che caratterizzano i grandi centri, rendendo più difficile raggiungere lo stesso livello di efficacia in altre aree.

<sup>93</sup> Per l'analisi della funzione Sociale per territorio provinciale (e per Ambito Territoriale Sociale - ATS) si rinvia agli imminenti lavori dell'Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali (ONSST) del CNEL.

- Mediamente gli utenti che beneficiano dei servizi sociali sono pari a 54,4 ogni 1.000 abitanti, così suddivisi: circa un terzo (18,0) sono utenti che accedono ai servizi per problemi relativi alle condizioni familiari e minori (S02); 12,4, gli anziani (S08); 12,6, gli utenti che richiedono servizi a fronte di condizioni di povertà, disagio e senza dimora (S12); 5,8, i disabili (S04); 5,4 gli immigrati o nomadi (S10); infine 0,2, gli utenti tossicodipendenti o con problemi di salute mentale (S06).
- Rispetto alle utenze principali, la Puglia è il territorio più favorevole per famiglia e minori con una media di ben 31,5 unità di utenti ogni 1.000 abitanti (S02), seguito dalle Marche, con 25,5, mentre i valori peggiori sono registrati in Molise (10,4) e Lazio (10,4). Il Veneto è invece il più presente nei servizi rivolti agli anziani (S08) con 26,8 unità di utenti ogni 1.000 abitanti, seguito dall'Emilia-Romagna con 20,0; in coda Campania (3,7) e Calabria (3,3). Una offerta più ampia è prevista per: (a) i disabili (S04) nella Lombardia e nei più grandi comuni del Centro; (b) le tossicodipendenze e i portatori di malattie mentali (S06) nel Lazio e Centro di più grandi dimensioni; (c) gli immigrati (S10) in Emilia-Romagna, seguita a poca distanza da Toscana, e nei comuni del Nord-Est di medie dimensioni (60.000-99.999 abitanti); (d) i poveri, i soggetti adulti in stato di disagio e senza fissa dimora (S12) nelle Marche e nei comuni maggiori del Centro di medie dimensioni (60.000-99.999 abitanti), seguiti immediatamente dai grandi centri del Nord-Est (oltre 100.000 abitanti).
- Mediamente gli utenti che beneficiano dei contributi economici di carattere sociale sono pari a 21,1 ogni 1.000 abitanti, suddivisi in: circa la metà (8,9) sono utenti che accedono ai servizi per problemi relativi alle condizioni familiari e minori (S03); 7,6 fruiscono dei contributi per condizioni di povertà, disagio e senza dimora (S13); 2,1 sono anziani (S09); 1,6 sono disabili (S05); 0,7 sono immigrati e nomadi (S11); 0,2 sono tossicodipendenti o con problemi di salute mentale (S07).
- Rispetto alla principale tipologia di fruitori dei contributi economici, ossia famiglie e minori (S03), Marche e Veneto sono i territori dove il numero di utenti è più elevato con una media, rispettivamente, di 13,5 e 11,2 utenti ogni 1.000 abitanti, mentre i valori più contenuti sono registrati in Lazio (5,4) e Basilicata (5,5). Analizzando per area geografica e dimensione, il numero di fruitori di contributi economici per il target famiglie e minori è più elevato nei comuni di più grandi dimensioni del Nord-Ovest (11,9), seguito dal Nord Est per i comuni con dimensioni 10.000-19.999 abitanti (11,7), ed a ruota il Sud per le medesime dimensioni (11,6). Puglia e Basilicata sono più presenti sul fronte delle povertà (S13) con, rispettivamente, 11,0 utenti e 10,9; in coda Piemonte (4,4) e Lazio (4,9). Analizzando gli aggregati per aree geografiche e dimensioni, i comuni fra 60.000 e 99.999 abitanti del Nord-Est, seguiti dai comuni più grandi del Nord-Est, rappresentano gli enti che raggiungono un maggior numero di utenti in situazione di indigenza e disagio, con una media da 24,2 a 15,0 utenti per 1.000 abitanti.
- Le matrici di "impegno finanziario - livello dei servizi", in cui al posto del livello dei servizi è stata considerata la variabile S16 - Distanza dal bisogno (indicatore di efficacia), rivelano una tendenza regionale che suggerisce una correlazione positiva tra un maggiore impegno finanziario pro capite e una maggiore efficacia nella risposta ai bisogni. Tuttavia, un'analisi per cluster, suddivisa per area geografica e dimensionale, mette in evidenza la presenza di gruppi di enti che, pur avendo un impegno finanziario simile, presentano performance di efficacia molto differenti. Ad esempio, i comuni del Sud con popolazione fino a 19.999 abitanti mostrano un impegno finanziario pro capite paragonabile a quello dei piccoli comuni (meno di 3.000 abitanti) del Nord-Ovest e del Centro, o ai comuni del Nord-Est con popolazione compresa tra 3.000 e 4.999 abitanti o tra 60.000 e 99.000 abitanti. Tuttavia, tali comuni del Sud registrano performance di efficacia decisamente inferiori, sia per una minore capacità di produzione del servizio (inefficienza), sia perché si trovano a dover rispondere a bisogni socio-economici (indice di deprivazione, S14) più elevati.

Tavola 16A - SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (prima parte), suddivisione regionale)

	S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Nord-Ovest</b>									
Piemonte	18,7	39	7	7,3	95	2	0,0	0	15
Lombardia	16,5	29	9	7,5	100	1	0,2	27	11
Liguria	18,4	38	8	6,1	70	8	0,3	62	2
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>17,3</b>	<b>33</b>		<b>7,3</b>	<b>96</b>		<b>0,1</b>	<b>23</b>	
<b>Nord-Est</b>									
Veneto	21,4	52	4	4,1	29,2	11	0,3	53	4
Emilia Romagna	23,2	61	3	6,4	77	7	0,2	30	10
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>22,2</b>	<b>56</b>		<b>5,2</b>	<b>52</b>		<b>0,2</b>	<b>42</b>	
<b>Centro</b>									
Toscana	11,7	6	10	7,3	95	3	0,2	31	8
Umbria	20,2	47	6	4,2	30,54	10	0,0	3	14
Marche	25,5	72	2	6,8	85	5	0,3	58	3
Lazio	10,4	0	14	6,8	85	4	0,5	100	1
<b>Centro Totale</b>	<b>13,4</b>	<b>14</b>		<b>6,8</b>	<b>84</b>		<b>0,3</b>	<b>66</b>	
<b>Sud</b>									
Abruzzo	20,2	47	5	6,5	78	6	0,2	31	7
Molise	10,4	0	15	4,6	39	9	0,1	13	12
Campania	11,5	5	11	2,7	-0	15	0,2	35	6
Puglia	31,5	100	1	3,2	10	13	0,2	31	9
Basilicata	11,4	5	12	3,9	25	12	0,2	40	5
Calabria	11,0	3	13	3,0	6	14	0,1	6	13
<b>Sud Totale</b>	<b>18,4</b>	<b>38</b>		<b>3,3</b>	<b>13</b>		<b>0,2</b>	<b>29</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>18,0</b>			<b>5,8</b>			<b>0,2</b>		

	S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Nord-Ovest</b>									
<b>Piemonte</b>	14,4	48	3	6,1	42	6	14,4	52	5
<b>Lombardia</b>	13,9	45	4	4,1	24	9	8,6	6	17
<b>Liguria</b>	13,8	45	5	7,8	55	3	17,6	78	2
<b>Nord-Ovest Totale</b>	14,1	46		5,0	32		11,0	25	
<b>Nord-Est</b>									
<b>Veneto</b>	26,8	100	1	4,9	32	8	16,6	70	4
<b>Emilia Romagna</b>	20,0	71	2	13,3	100	1	10,7	22	15
<b>Nord-Est Totale</b>	23,6	86		8,9	64		13,8	47	
<b>Centro</b>									
<b>Toscana</b>	12,9	41	6	11,5	85	2	13,3	43	8
<b>Umbria</b>	12,4	39	7	6,7	46	4	9,7	14	16
<b>Marche</b>	7,1	16	9	5,9	40	7	20,4	100	1
<b>Lazio</b>	7,8	19	8	2,8	14	12	12,6	38	9
<b>Centro Totale</b>	9,7	27		6,2	42		13,6	45	
<b>Sud</b>									
<b>Abruzzo</b>	6,1	12	10	6,7	46	5	10,9	24	13
<b>Molise</b>	5,2	8	12	1,7	5	14	7,9	0	19
<b>Campania</b>	3,7	2	14	1,1	0	15	11,6	30	11
<b>Puglia</b>	6,1	12	11	4,0	24	10	16,8	71	3
<b>Basilicata</b>	5,1	8	13	3,0	16	11	10,8	23	14
<b>Calabria</b>	3,3	0	15	1,9	7	13	8,1	1	18
<b>Sud Totale</b>	4,7	6		2,7	14		12,6	37	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>12,4</b>			<b>5,4</b>			<b>12,6</b>		

Tavola 16B - SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (seconda parte), suddivisione regionale

	S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Nord-Ovest</b>									
Piemonte	10,6	64	4	1,9	53	4	0,0	0	15
Lombardia	8,6	39	7	1,6	41	8	0,2	27	11
Liguria	6,5	13	13	0,8	7	14	0,3	62	2
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>8,9</b>	<b>43</b>		<b>1,6</b>	<b>41</b>		<b>0,1</b>	<b>23</b>	
<b>Nord-Est</b>									
Veneto	11,2	72	2	1,2	23	11	0,3	53	4
Emilia Romagna	9,3	49	5	2,7	84	3	0,2	30	10
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>10,3</b>	<b>61</b>		<b>1,9</b>	<b>52</b>		<b>0,2</b>	<b>42</b>	
<b>Centro</b>									
Toscana	9,0	44	6	1,8	47	6	0,2	31	8
Umbria	8,2	35	9	1,1	18	13	0,0	3	14
Marche	13,5	100	1	3,1	100	1	0,3	58	3
Lazio	5,4	0	15	1,8	49	5	0,5	100	1
<b>Centro Totale</b>	<b>7,7</b>	<b>29</b>		<b>1,9</b>	<b>52</b>		<b>0,3</b>	<b>66</b>	
<b>Sud</b>									
Abruzzo	7,6	27	12	1,2	25	9	0,2	31	7
Molise	8,3	35	8	2,9	91	2	0,1	13	12
Campania	7,9	31	11	1,1	22	12	0,2	35	6
Puglia	11,1	71	3	1,2	24	10	0,2	31	9
Basilicata	5,5	1	14	1,7	45	7	0,2	40	5
Calabria	8,1	33	10	0,6	0	15	0,1	6	13
<b>Sud Totale</b>	<b>8,8</b>	<b>42</b>		<b>1,2</b>	<b>22</b>		<b>0,2</b>	<b>29</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>8,9</b>			<b>1,6</b>			<b>0,2</b>		

	S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Nord-Ovest</b>									
Piemonte	2,0	34	6	0,6	27	9	4,4	0	15
Lombardia	1,9	32	7	0,5	17	13	6,6	33	11
Liguria	1,9	29	8	1,2	60	3	6,5	31	13
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>2,0</b>	<b>32</b>		<b>0,6</b>	<b>24</b>		<b>6,0</b>	<b>24</b>	
<b>Nord-Est</b>									
Veneto	4,8	100	1	1,8	100	1	9,9	84	4
Emilia Romagna	2,5	45	4	0,6	24	10	8,8	66	5
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>3,7</b>	<b>74</b>		<b>1,2</b>	<b>64</b>		<b>9,4</b>	<b>75</b>	
<b>Centro</b>									
Toscana	3,6	72	2	1,4	78	2	8,7	65	6
Umbria	1,6	24	9	0,5	21	11	8,6	64	7
Marche	2,2	39	5	1,0	50	4	8,5	62	8
Lazio	1,6	22	10	0,5	18	12	4,9	7	14
<b>Centro Totale</b>	<b>2,3</b>	<b>40</b>		<b>0,9</b>	<b>41</b>		<b>6,8</b>	<b>36</b>	
<b>Sud</b>									
Abruzzo	1,2	13	11	0,8	39	7	6,6	33	12
Molise	3,6	72	3	0,9	46	6	10,6	94	3
Campania	0,6	0	15	0,2	0	15	8,1	56	10
Puglia	1,1	12	12	0,8	37	8	11,0	100	1
Basilicata	1,1	11	13	1,0	50	5	10,9	98	2
Calabria	1,0	9	14	0,4	13	14	8,4	61	9
<b>Sud Totale</b>	<b>1,0</b>	<b>8</b>		<b>0,5</b>	<b>20</b>		<b>9,1</b>	<b>70</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>2,1</b>			<b>0,7</b>			<b>7,6</b>		

Tavola 17A – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (prima parte), suddivisione demografica e per aree geografiche

	S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>									
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	10	4	28	0,56	18	21	0,09	14	29
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	18	33	15	0,51	16	22	0,41	78	3
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	10	6	25	0,31	6	28	0,20	35	15
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	10	5	26	0,18	0	31	0,10	16	26
Meno di 3.000 abitanti Totale	11	8		0,42	11		0,14	24	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>									
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	15	22	22	0,65	23	13	0,10	15	28
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	20	40	10	0,43	12	25	0,30	56	7
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	17	29	16	0,31	6	29	0,18	32	16
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	10	5	27	0,25	3	30	0,12	19	24
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	15	23		0,47	14		0,15	26	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>									
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	19	39	12	0,69	24	9	0,12	19	25
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	22	46	5	0,68	24	10	0,29	54	10
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	17	29	17	0,59	20	18	0,29	54	8
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	15	23	21	0,34	8	27	0,18	32	17
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	19	36		0,60	20		0,20	36	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>									
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	20	41	9	0,76	28	6	0,14	23	22
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	22	47	4	0,71	25	8	0,25	47	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	20	39	11	0,68	24	11	0,33	63	5
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	20	41	8	0,36	8	26	0,17	30	18
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	20	42		0,62	21		0,22	39	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>									
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	19	37	14	0,86	33	5	0,12	20	23
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	27	68	3	0,59	20	19	0,31	58	6
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	14	20	23	0,60	20	16	0,24	43	13
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	16	25	18	0,67	24	12	0,15	25	20
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	18	34		0,69	25		0,19	33	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>									
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	12	11	24	0,58	19	20	0,51	100	2
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	28	70	2	1,05	42	3	0,02	0	31
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	15	24	19	0,50	16	23	0,29	54	9
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	9	1	29	0,74	27	7	0,04	4	30
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	13	17		0,65	23		0,24	43	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>									
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	19	37	13	1,09	44	2	0,14	24	21
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	20	42	6	0,87	34	4	0,10	16	27
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	9	0	30	2,24	100	1	0,52	100	1
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	36	100	1	0,60	20	17	0,35	65	4
Oltre 100.000 Abitanti Totale	19	37		1,33	56		0,29	55	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>18</b>			<b>1</b>			<b>0</b>		

	S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>									
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	10,8	26	14	0,6	0	28	6,4	5	25
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	25,1	71	2	4,7	14	11	7,4	9	23
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	8,3	17	18	1,9	5	24	5,6	2	27
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	6,9	13	23	1,1	2	27	5,2	0	28
Meno di 3.000 abitanti Totale	10,9	26		1,4	3		6,1	4	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>									
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	10,8	26	15	1,2	2	26	8,3	13	19
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	22,6	64	6	4,4	14	13	7,7	11	21
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	7,8	16	20	2,6	7	21	6,1	4	26
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	5,2	8	24	1,5	3	25	7,6	10	22
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	11,4	27		2,1	5		7,7	11	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>									
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	12,6	31	11	3,0	9	19	9,6	19	15
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	25,0	71	3	5,1	16	10	8,3	13	20
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	9,4	21	16	4,2	13	15	8,3	13	18
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	5,2	8	25	1,9	5	23	11,0	26	13
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	13,5	34		3,5	10		9,4	18	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>									
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	14,2	37	9	4,3	13	14	11,9	29	9
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	22,8	64	5	6,3	20	7	8,5	14	16
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	11,3	27	12	8,1	27	4	11,2	26	12
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	7,0	13	21	2,3	6	22	14,7	42	6
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	14	36		5,1	16		11,6	28	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>									
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	13,6	35	10	2,8	8	20	11,3	27	11
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	24,7	70	4	4,5	14	12	10,5	23	14
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	8,6	18	17	8,0	26	5	11,6	28	10
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	3,9	3	26	3,2	9	18	14,4	40	8
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	10,8	26		4,5	14		12,3	31	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>									
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	8,1	17	19	6,2	20	8	8,4	14	17
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	34,0	100	1	28,7	100	1	14,6	41	7
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	7,0	13	22	6,7	22	6	28,0	100	1
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	2,8	0	28	3,3	10	17	6,5	6	24
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	8,2	17		7,4	24		14,9	42	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>									
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	20,3	56	8	12,9	44	3	16,0	47	4
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	21,0	58	7	16,1	55	2	27,2	96	2
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	11,1	27	13	5,7	18	9	15,1	44	5
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	3,1	1	27	3,9	12	16	17,3	53	3
Oltre 100.000 Abitanti Totale	14,3	37		9,5	32		18,3	57	
<b>Italia</b>	<b>12,4</b>			<b>5,4</b>			<b>12,6</b>		



Tavola 17B - SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (seconda parte), suddivisione demografica e per aree geografiche

	S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>									
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	4,9	8	26	1,1	14	20	0,1	14	26
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	8,5	55	18	1,0	10	24	0,4	78	3
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	5,9	21	24	1,0	11	23	0,2	35	13
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	6,6	31	22	0,6	0	28	0,1	16	23
Meno di 3.000 abitanti Totale	5,9	21		0,9	9		0,1	24	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>									
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	8,0	49	21	1,3	20	16	0,1	15	25
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	8,8	59	14	1,0	12	21	0,3	56	7
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	11,2	91	5	1,4	23	13	0,2	32	14
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	8,2	51	19	0,8	7	27	0,1	19	21
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	8,7	58		1,2	16		0,2	26,03	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>									
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	8,5	56	17	1,7	30	9	0,1	19	22
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	11,4	93	4	1,0	10	25	0,3	54	10
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	10,2	77	9	1,6	28	10	0,3	54	8
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	11,1	90	6	0,9	7	26	0,2	32	15
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	10,0	76		1,3	20		0,2	36	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>									
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	9,4	67	13	1,8	35	7	0,1	23	19
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	11,7	98	2	1,0	11	22	0,3	47	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	9,8	72	10	1,7	31	8	0,3	63	5
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	11,6	96	3	1,2	18	18	0,2	30	16
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	10,7	84		1,4	23		0,2	39	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>									
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	9,6	69	12	2,1	42	5	0,1	20	20
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	8,8	59	16	1,3	19	17	0,3	58	6
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	8,8	59	15	1,9	38	6	0,2	43	12
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	9,6	70	11	1,4	22	15	0,1	25	17
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	9,3	65		1,7	31		0,2	33	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>									
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	5,3	13	25	1,5	27	12	0,5	100	2
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	6,0	23	23	2,7	61	2	0,0	0	28
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	10,9	87	7	2,1	42	4	0,3	54	9
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	8,0	49	20	1,2	16	19	0,0	4	27
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	8,2	51		1,7	32		0,2	43	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>									
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	11,9	100	1	1,6	27	11	0,1	24	18
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	10,7	84	8	4,1	100	1	0,1	16	24
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	4,3	0	28	2,2	47	3	0,5	100	1
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	4,7	5	27	1,4	22	14	0,3	65	4
Oltre 100.000 Abitanti Totale	7,8	47		2,3	48		0,3	55	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>8,9</b>		<b>14</b>	<b>1,6</b>		<b>10</b>	<b>0,2</b>		<b>13</b>

	S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti		
	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.	Nr.	punti	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>									
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	1,5	23	21	0,1	0	29	3,0	3	26
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	2,9	47	7	1,0	56	9	3,8	7	25
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	2,1	34	13	0,3	11	24	5,3	14	22
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	1,0	13	26	0,2	7	25	5,1	13	23
Meno di 3.000 abitanti Totale	1,6			0,3	10		4,0	8	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>									
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	1,7	25	20	0,1	2	27	5,4	14	21
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	3,7	60	3	1,0	61	8	4,9	12	24
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	2,0	31	17	0,7	40	17	6,0	17	18
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	1,3	19	23	0,3	15	23	5,5	15	20
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	2,0			0,4	22		5,4	14	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>									
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	2,0	31	16	0,4	21	22	6,6	20	14
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	2,6	41	8	0,9	51	12	5,8	16	19
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	2,0	31	18	1,1	62	7	6,8	21	13
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	1,4	20	22	0,6	32	20	8,2	27	10
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	2,0			0,7	37		6,8	21	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>									
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	2,5	40	10	1,0	55	10	7,6	24	12
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	3,2	52	4	1,6	100	1	6,2	18	15
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	3,0	48	6	1,2	69	4	9,5	33	7
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	1,2	17	25	1,1	63	6	8,7	29	9
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	2,4			1,2	71		7,9	26	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>									
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	2,6	41	9	0,7	41	16	10,0	35	5
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	2,0	32	15	1,1	67	5	9,1	31	8
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	2,3	37	11	1,3	76	2	11,6	42	4
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	0,9	13	27	0,6	32	19	12,9	48	3
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	1,9			0,9	50		11,2	41	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>									
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	2,2	35	12	0,7	36	18	6,1	17	17
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	6,0	100	1	0,9	50	13	24,2	100	1
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	3,1	50	5	0,9	52	11	7,9	26	11
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	0,2	0	29	0,1	1	28	9,8	34	6
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	2,2			0,6	31		9,6	33	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>									
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	1,3	18	24	0,7	41	15	2,7	2	27
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	5,8	97	2	1,2	71	3	15,0	58	2
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	1,9	29	19	0,4	22	21	2,3	0	28
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	0,9	13	28	0,2	3	26	6,2	18	16
Oltre 100.000 Abitanti Totale	2,4			0,6	33,99		5,7	15,76	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>2,1</b>			<b>0,7</b>			<b>7,6</b>		

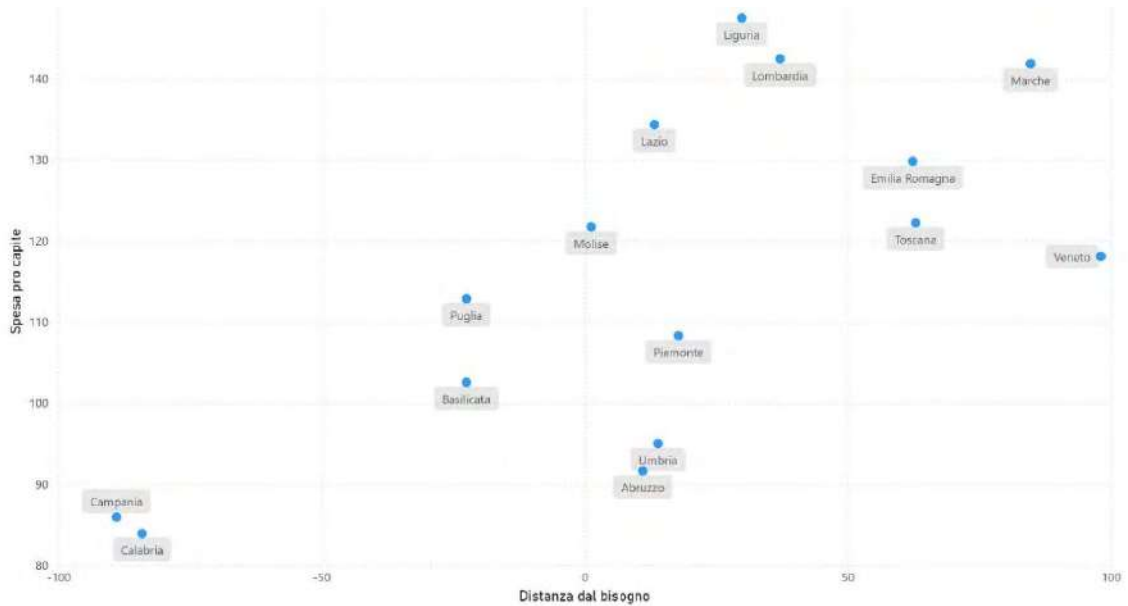
Tavola 18 – SOCIALE - performance complessiva, suddivisione regionale

	S01 - Spesa pro capite		S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale			S15 - Indice sintetico di output-risultato (media normalizzata punteggi Tavole 19A e 19B)		S16 - Distanza dal bisogno
	€	pos.	Indice	punti (A)	pos.	punti (B)	punti (B-A)	
<b>Nord-Ovest</b>								
Piemonte	108	10	23	31	8	49	18	
Lombardia	142	2	0	6	14	44	37	
Liguria	147	1	26	34	7	64	30	
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>134</b>		<b>9</b>	<b>16</b>		<b>47</b>	<b>31</b>	
<b>Nord-Est</b>								
Veneto	118	8	-7	0	15	98	98	
Emilia Romagna	130	5	12	19	10	81	62	
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>124</b>		<b>2</b>	<b>9</b>		<b>90</b>	<b>81</b>	
<b>Centro</b>								
Toscana	122	6	8	15	13	78	63	
Umbria	95	12	10	17	11	31	14	
Marche	142	3	8	15	12	100	85	
Lazio	134	4	28	35	6	48	13	
<b>Centro Totale</b>	<b>129</b>		<b>18</b>	<b>25</b>		<b>63</b>	<b>38</b>	
<b>Sud</b>								
Abruzzo	92	13	23	30	9	41	11	
Molise	122	7	34	42	5	43	1	
Campania	86	14	91	100	1	11	-89	
Puglia	113	9	73	82	3	60	-22	
Basilicata	103	11	49	57	4	34	-22	
Calabria	84	15	75	84	2	0	-84	
<b>Sud Totale</b>	<b>95</b>		<b>74</b>	<b>83</b>		<b>29</b>	<b>-54</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>120</b>		<b>27</b>					

Tavola 19 – SOCIALE - performance complessiva, suddivisione demografica e per aree geografiche

	S01 - Spesa pro capite		S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale			S15 - Indice sintetico di output-risultato (media normalizzata punteggi Tavole 19A e 19B)		S16 - Distanza dal bisogno
	€	pos.	Indice	punti (A)	pos.	punti (B)	punti (B-A)	
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>								
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	75	26	-28	6	27	2	-4	
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	95	16	-35	0	28	59	59	
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	78	23	-10	20	23	13	-7	
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	77	24	46	66	8	0	-66	
Meno di 3.000 abitanti Totale	78		-4	25		9	-16	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>								
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	93	18	-15	16	24	18	2	
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	89	21	-23	9	26	56	46	
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	93	19	1	29	18	35	6	
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	69	27	54	72	6	9	-63	
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	86		3	31		26	-5	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>								
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	104	13	-10	20	22	33	13	
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	92	20	-16	15	25	61	46	
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	99	15	1	29	20	50	21	
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	68	28	66	82	5	31	-51	
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	92		8	35		42	7	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>								
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	123	9	1	29	19	49	20	
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	101	14	-7	23	21	70	47	
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	95	17	11	37	15	67	30	
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	78	22	74	89	4	45	-43	
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	100		21	45		57	12	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>								
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	133	6	16	41	14	48	7	
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	111	11	4	32	17	66	34	
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	129	7	18	43	13	55	12	
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	105	12	83	95	2	36	-59	
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	119		38	59		48	-11	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>								
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	159	4	42	62	9	48	-14	
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	76	25	10	36	16	93	57	
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	138	5	22	47	12	69	23	
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	119	10	80	93	3	6	-87	
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	130		46	66		45	-21	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>								
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	214	1	47	66	7	57	-9	
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	195	2	33	55	10	100	45	
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	161	3	31	54	11	61	7	
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	125	8	88	100	1	43	-57	
Oltre 100.000 Abitanti Totale	176		46	66		65	-1	
Italia (RSO)	120		27					

**Grafico 10A - SOCIALE - Matrice Impegno finanziario (S01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (S16 - Distanza dal bisogno), suddivisione regionale**



**Grafico 10B - SOCIALE - Matrice Impegno finanziario (S01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (S16 - Distanza dal bisogno), suddivisione demografica e per aree geografiche**

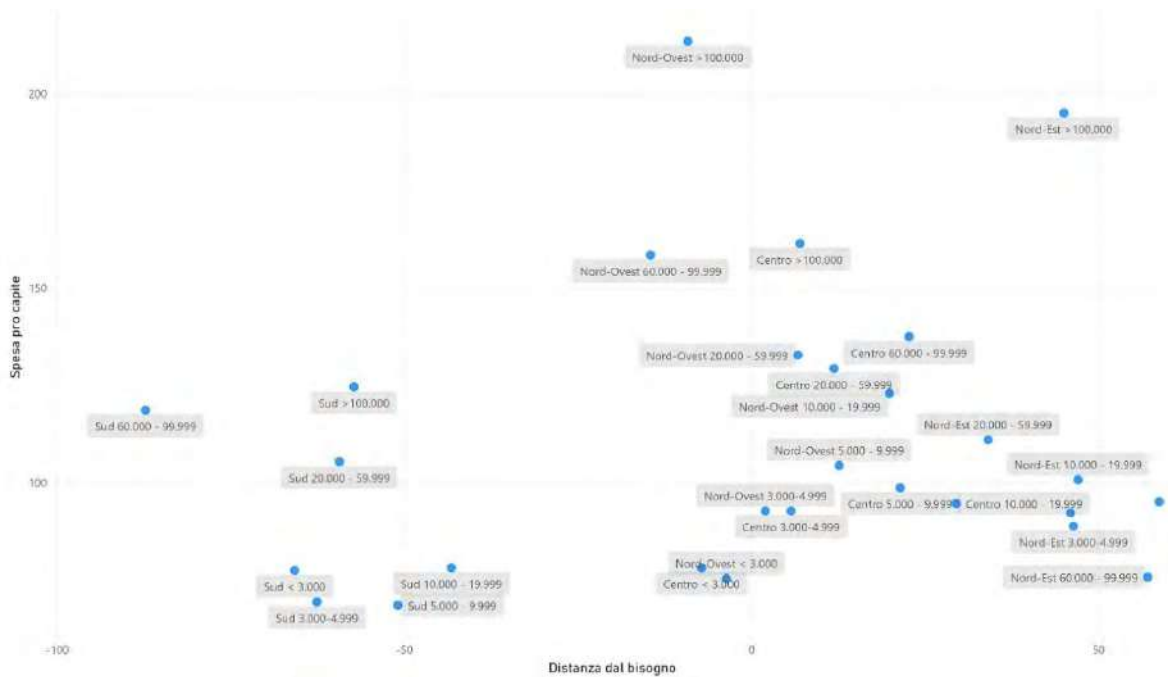


Grafico 11 - SOCIALE - Mappa regionale indice S15 - Indice sintetico di output-risultato (valori di Tavola 18)



Grafico 12 - SOCIALE - Mappa regionale indice S16 - Distanza dal bisogno (valori di Tavola 18)



## 5.11. Nido

### 5.11.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Nido (asilo nido o nido d'infanzia), costituisce la struttura educativa di supporto alle famiglie destinata ai bambini di età compresa tra 0 e 2 anni e che precede l'ingresso alla scuola dell'infanzia (materna).

Per valutarne l'efficacia è comunemente utilizzato il tasso di copertura della domanda di servizio mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per singolo bambino servito. Si sottolinea che l'indicatore di efficacia analizzato non corrisponde a quello utilizzato come obiettivo di servizio ai sensi dell'art. 1, c. 172 Legge 234/2021; quest'ultimo indicatore, il cui obiettivo di servizio è indicato nel 33% entro il 2027, include anche la parte di domanda coperta attraverso i servizi asili nido privati accreditati.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi Nido sono quelli indicati nel Box 8.

## Box 8. Indicatori utilizzati per misurare i servizi Nido

### Indicatori di impegno finanziario

- **N01 - Spesa per bambino servito asilo nido:** indicatore non presente in OpenCivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro") e il numero di bambini serviti (in OpenCivitas è "Bambini serviti asili nido")

### Indicatore efficacia

- **N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2:** misura la copertura della popolazione 0-2 anni da parte del servizio di asilo nido comunale.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo e output-risultato parziali*.a punteggi più elevati esprime livelli di deprivazione socio-economica più elevati.

## 5.11.2. Analisi

La Tavola 20 analizza i due indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 21 evidenzia le differenze fra aree geografiche e dimensioni; il Grafico 13A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 20, mentre il Grafico 13B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 21; il Grafico 14, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) copertura del servizio espressa dalla percentuale di utenti del servizio asilo nido rispetto alla popolazione residente 0-2 (indice N02).

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Il servizio Nido ha un peso finanziario mediamente di 8.034 Eur per bambina o bambino servito, con punte minime di 3.056 Eur per il Molise, e massime di 10.492 per il Lazio. La spesa unitaria è decisamente più elevata nei comuni con oltre 60.000 abitanti, dove la media di oltre 10.000 Eur a utente è pari a poco meno di tre volte i comuni di più piccole dimensioni, fino a 3.000 abitanti. Ciò è verosimilmente dovuto alla diversa e maggiore qualità del servizio, tagliato su misura rispetto alle esigenze delle famiglie che vivono in contesti urbani (es. orario prolungato).
- I livelli di copertura della domanda potenziale di servizio (indice N02) raggiungono una media italiana (regioni a statuto ordinario) del 16,4%, ma con fortissime oscillazioni: da un massimo del 29,9% nei grandi comuni (oltre 100.000 abitanti) del Centro, seguiti dai grandi comuni delle limitrofe aree geografiche Nord-Est (28,7%) e Nord-Ovest (26,7%), ad un minimo di 4,8% nei comuni più piccoli (meno di 3.000 abitanti) del Sud. I grandi comuni (oltre 100.000 abitanti) del Sud giungono ad una copertura della domanda potenziale (8,2%) pari a meno di un terzo della media dei comuni di pari dimensioni a livello nazionale e similare ai comuni più piccoli.
- Possono essere individuati quattro cluster di enti: (a) un primo cluster dei grandi enti (oltre i 60.000 abitanti) del Centro e del Nord che spendono fra gli 8 e i 13 mila Eur a utente e che possiedono un tasso di copertura della domanda potenziale attorno al 25% in media; (b) un secondo cluster è rappresentato dagli enti dai 10.000 ai 60.000 abitanti del Centro e del Nord che spendono fra i 6 e i 7 mila Eur e che hanno un tasso di copertura della domanda potenziale del 18,6% in media; (c) un terzo cluster dei più piccoli comuni (meno di 3.000 abitanti) a cui si aggregano per somiglianza dei due indici rilevati anche i comuni fra 10.000 e 19.999 abitanti del Sud, che contengono ulteriormente il costo per singolo bambino sotto i livelli del cluster (b) e con una performance di copertura sotto la media italiana; (d) infine, i comuni con oltre 60.000 abitanti del Sud, che osservano una performance di copertura simile alla media del cluster (c), ossia sotto la media italiana, ma con costi unitari piuttosto elevati, oltre i 10.000 Eur.
- Le matrici "impegno finanziario - livello dei servizi" mostrano che, in generale, a una maggiore copertura del servizio corrisponde una spesa più elevata per singolo utente. Escludendo le possibili



inefficienze a livello delle singole amministrazioni comunali, questo incremento di spesa potrebbe essere attribuibile a costi di coordinamento più alti per un servizio maggiormente strutturato o a un livello qualitativo superiore del servizio, che non emerge dai tradizionali indicatori quantitativi di performance. Potrebbe inoltre riflettere lo sviluppo di servizi integrativi non rilevati attraverso gli attuali indici di analisi. Tuttavia, vi sono casi in cui questo modello non trova riscontro: ad esempio, i comuni del Sud con più di 60.000 abitanti e i comuni del Nord-Ovest con popolazione tra 60.000 e 99.999 abitanti mostrano spese decisamente più elevate rispetto ad altre aree, pur raggiungendo livelli di copertura del servizio simili.

- La mappa per provincia pone chiaramente in evidenza come i livelli di copertura della domanda potenziale siano particolarmente elevati in Emilia-Romagna e Toscana, a cui appartengono i territori provinciali che si pongono nei primi dieci posti: Bologna al primo posto con 31,4%, Rimini al secondo con 29,9%, Reggio nell'Emilia al terzo 29,3%. Catanzaro e Caserta raggiungono invece valori al di sotto del 2%, i peggiori fra gli ottantasei territori provinciali monitorati. La performance del servizio è piuttosto omogenea all'interno delle regioni, tuttavia con qualche eccezione. Ad esempio, in Lombardia la media è del 19,8%, ma si va da un minimo del 10,6% di Sondrio ad un massimo del 25,2% per Milano; in Lazio, media 20,7%, minimo a Latina 8,9%, massimo a Roma 23,9%; in Puglia, media 10,4%, minimo a Barletta-Andria-Trani 5,6%, massimo a Taranto 17,8%.

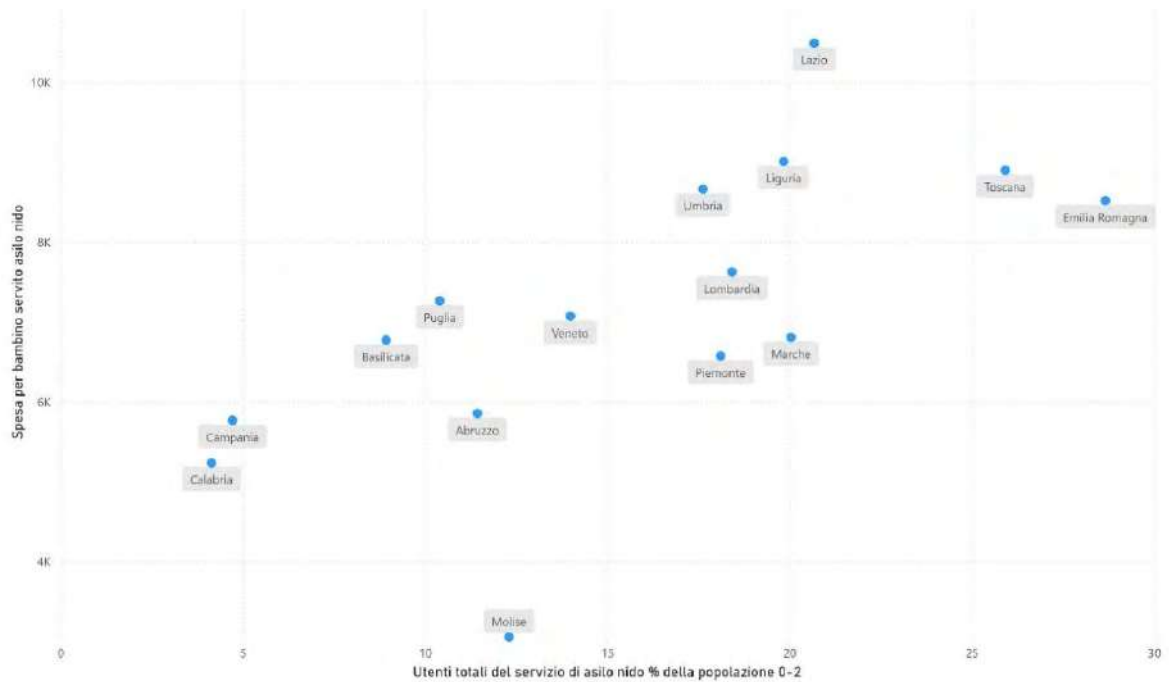
**Tavola 20 – NIDO - suddivisione regionale**

	N01 - Spesa per bambino servito asilo nido		N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2	
	€	pos.	%	pos.
<b>Nord-Ovest</b>				
Piemonte	6.574	11	18,1	7
Lombardia	7.626	6	18,4	6
Liguria	9.011	2	19,8	5
<b>Nord-Ovest Totale</b>	<b>7.484</b>		<b>18,5</b>	
<b>Nord-Est</b>				
Veneto	7.073	8	14,0	9
Emilia Romagna	8.520	5	28,7	1
<b>Nord-Est Totale</b>	<b>8.019</b>		<b>21,0</b>	
<b>Centro</b>				
Toscana	8.900	3	25,9	2
Umbria	8.665	4	17,6	8
Marche	6.807	9	20,0	4
Lazio	10.492	1	20,7	3
<b>Centro Totale</b>	<b>9.409</b>		<b>22,0</b>	
<b>Sud</b>				
Abruzzo	5.855		11,4	11
Molise	3.056	15	12,3	10
Campania	5.767	13	4,7	14
Puglia	7.264	7	10,4	12
Basilicata	6.774	10	8,9	13
Calabria	5.236	14	4,1	15
<b>Sud Totale</b>	<b>6.298</b>		<b>7,0</b>	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>8.034</b>		<b>16,4</b>	

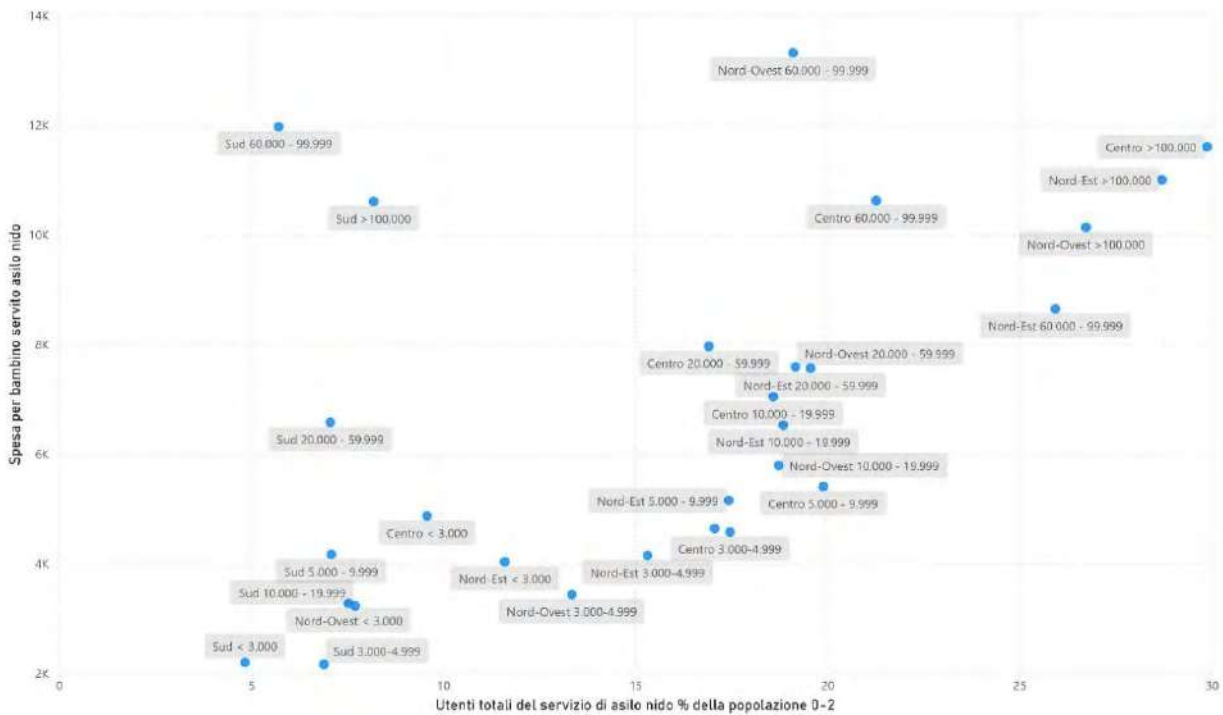
Tavola 21 – NIDO - suddivisione demografica e per aree geografiche

	N01 - Spesa per bambino servizio asilo nido		N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2	
	€	pos.	%	pos.
<b>Meno di 3.000 abitanti</b>				
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Ovest	3.275	25	7,5	24
Meno di 3.000 Abitanti - Nord-Est	4.035	23	11,6	20
Meno di 3.000 Abitanti - Centro	4.871	18	9,6	21
Meno di 3.000 Abitanti - Sud	2.201	27	4,8	29
Meno di 3.000 abitanti Totale	3.455		7,4	
<b>3.000 - 4.999 Abitanti</b>				
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Ovest	3.440	24	13,3	18
3.000 - 4.999 Abitanti - Nord-Est	4.150	22	15,3	17
3.000 - 4.999 Abitanti - Centro	4.579	20	17,5	13
3.000 - 4.999 Abitanti - Sud	2.166	28	6,9	27
3.000 - 4.999 Abitanti Totale	3.636		12,6	
<b>5.000 - 9.999 Abitanti</b>				
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Ovest	4.645	19	17,1	15
5.000 - 9.999 Abitanti - Nord-Est	5.154	17	17,4	14
5.000 - 9.999 Abitanti - Centro	5.409	16	19,9	6
5.000 - 9.999 Abitanti - Sud	4.168	21	7,1	25
5.000 - 9.999 Abitanti Totale	4.875		15,1	
<b>10.000 - 19.999 Abitanti</b>				
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Ovest	5.792	15	18,7	11
10.000 - 19.999 Abitanti - Nord-Est	6.530	14	18,8	10
10.000 - 19.999 Abitanti - Centro	7.045	12	18,6	12
10.000 - 19.999 Abitanti - Sud	3.232	26	7,7	23
10.000 - 19.999 Abitanti Totale	5.924		15,5	
<b>20.000 - 59.999 Abitanti</b>				
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Ovest	7.591	10	19,2	8
20.000 - 59.999 Abitanti - Nord-Est	7.566	11	19,6	7
20.000 - 59.999 Abitanti - Centro	7.967	9	16,9	16
20.000 - 59.999 Abitanti - Sud	6.578	13	7,1	26
20.000 - 59.999 Abitanti Totale	7.499		14,2	
<b>60.000 - 99.999 Abitanti</b>				
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Ovest	13.317	1	19,1	9
60.000 - 99.999 Abitanti - Nord-Est	8.648	8	25,9	4
60.000 - 99.999 Abitanti - Centro	10.623	5	21,3	5
60.000 - 99.999 Abitanti - Sud	11.971	2	5,7	28
60.000 - 99.999 Abitanti Totale	11.311		15,2	
<b>Oltre 100.000 Abitanti</b>				
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Ovest	10.135	7	26,7	3
Oltre 100.000 Abitanti - Nord-Est	11.002	4	28,7	2
Oltre 100.000 Abitanti - Centro	11.603	3	29,9	1
Oltre 100.000 Abitanti - Sud	10.604	6	8,2	22
Oltre 100.000 Abitanti Totale	10.945		24,6	
<b>Italia (RSO)</b>	<b>8.034</b>		<b>16,0</b>	

**Grafico 13A - NIDO - Matrice Impegno finanziario (N01 - Spesa per bambino servito asilo nido) - Livello dei servizi (N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2), suddivisione regionale**



**Grafico 13B - NIDO - Matrice Impegno finanziario (N01 - Spesa per bambino servito asilo nido) - Livello dei servizi (N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2), suddivisione demografica e per aree geografiche**





	Provincia	N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2		Provincia	N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2		Provincia	N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2
1	Bologna	31,4	30	Taranto	17,8	59	Alessandria	12,8
2	Rimini	29,9	31	Macerata	17,7	60	Campobasso	12,8
3	Reggio nell'Emilia	29,3	32	Savona	17,6	61	Terni	12,5
4	Firenze	29,3	33	Pavia	17,3	62	Asti	11,9
5	Ferrara	29,1	34	Teramo	17,2	63	Isernia	11,1
6	Livorno	28,8	35	Rovigo	17,2	64	Frosinone	10,8
7	Modena	28,4	36	Varese	16,9	65	Sondrio	10,6
8	Forlì-Cesena	27,7	37	Fermo	16,6	66	Cuneo	9,9
9	Parma	27,2	38	Cremona	16,2	67	Potenza	9,7
10	Prato	27,1	39	Viterbo	15,9	68	Belluno	9,3
11	Lucca	26,5	40	Novara	15,7	69	Latina	8,9
12	Piacenza	25,8	41	Ascoli Piceno	15,6	70	Treviso	8,8
13	Siena	25,5	42	Vicenza	15,5	71	L'Aquila	8,4
14	Arezzo	25,3	43	Padova	15,5	72	Bari	7,7
15	Milano	25,2	44	Lecco	15,5	73	Matera	7,6
16	Ravenna	24,3	45	Verona	15,4	74	Salerno	7,6
17	Roma	23,9	46	Monza e della Brianza	15,2	75	Foggia	7,5
18	Pistoia	23,6	47	Venezia	15,0	76	Crotone	7,2
19	Ancona	23,5	48	Imperia	15,0	77	Pescara	7,1
20	Genova	23,2	49	La Spezia	14,8	78	Benevento	5,8
21	Massa Carrara	22,9	50	Brindisi	14,7	79	Barletta-Andria-Trani	5,6
22	Torino	22,7	51	Bergamo	14,6	80	Avellino	5,5
23	Pesaro e Urbino	21,8	52	Rieti	14,0	81	Napoli	4,8
24	Pisa	21,0	53	Brescia	13,1	82	Reggio di Calabria	4,5
25	Mantova	20,4	54	Vercelli	13,0	83	Cosenza	4,2
26	Grosseto	19,2	55	Lecce	12,9	84	Vibo Valentia	3,6
27	Perugia	19,2	56	Como	12,9	85	Catanzaro	2,0
28	Biella	19,0	57	Chieti	12,8	86	Caserta	0,9
29	Verbano-Cusio-Ossola	18,0	58	Lodi	12,8			



# Relazione sui servizi pubblici 2024

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini  
Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)

Allegato 1.

La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità  
nel quadro degli SDG's

La Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini comprende i volumi:

**Relazione sui servizi pubblici 2024**

Allegato 1 La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità nel quadro degli SDG's

Allegato 2 La prospettiva degli utenti: buone pratiche e qualità percepita

# Relazione sui servizi pubblici 2024

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini  
Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)

---

## *Allegato 1.*

La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità  
nel quadro degli SDG's





# Indice

## CAPITOLO 1

---

### Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli e Alessandro Geria

<b>1.</b>	Introduzione	5
<b>2.</b>	Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda Onu 2030	11
	<i>Box - Il quadro normativo per la riduzione del divario di genere</i>	23
	<i>Box - Sistema di certificazione per la parità di genere</i>	24
	<i>Box - La presenza femminile nelle posizioni di vertice istituzionale</i>	26
<b>3.</b>	Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda ONU 2030	29
<b>4.</b>	Servizi per educazione, istruzione, università e ricerca con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030	44
<b>5.</b>	Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città, con riferimento agli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda ONU 2030	59
<b>6.</b>	Servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7 dell'Agenda ONU 2030 dell'Agenda ONU 2030	78
<b>7.</b>	Servizi per la giustizia e la qualità delle istituzioni, con riferimento all'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030	90
	<i>Box - Il progetto "Tribunale On Line"</i>	92
	<i>Box - Le innovazioni del PNRR: l'Ufficio per il Processo</i>	94

## CAPITOLO 2

---

### Focus tematici

<b>1.</b>	Introduzione	105
<b>2.</b>	Servizi per gli "occupabili" e le persone senza dimora, a cura di Enrica Morlicchio	107
<b>3.</b>	Servizi a supporto delle donne vittime di violenza, a cura di Rossana Dettori	116
<b>4.</b>	Servizi educativi per la prima infanzia, a cura di Alessandro Rosina	123
<b>5.</b>	Servizi di Placement delle Università (Pubbliche) Italiane, a cura di Michele Tiraboschi	133
<b>6.</b>	Servizi per le città, a cura di Massimo Giuntoli	142
<b>7.</b>	Servizi idrici, a cura di Paolo Pirani	156

# 1. Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli e Alessandro Geria<sup>1</sup>

# 1. Introduzione

---

## 1.1. La struttura dell'analisi

Nell'ambito della nuova impostazione introdotta dal Cnel per l'edizione 2023-2024 della Relazione annuale sulla qualità dei servizi pubblici (ampiamente descritta in altra parte della Relazione), all'allegato 1 è demandato il compito di rappresentare la qualità e le performance della Pubblica Amministrazione italiana in alcuni dei principali settori di intervento, come naturale prosecuzione delle analisi settoriali contenute nelle precedenti Relazioni, di cui costituivano la parte più cospicua.

Allo scopo di salvaguardare la continuità rispetto alle precedenti edizioni, ma al tempo stesso di rendere la trattazione più consona ai nuovi obiettivi della Relazione, l'allegato si presenta in una modalità rinnovata e con alcune importanti novità strutturali e metodologiche, che rimandano principalmente a due aspetti. Il primo, quello di rendere il più possibile omogenee e confrontabili tra loro le diverse analisi settoriali. Il secondo quello di considerare con particolare attenzione tra i criteri di valutazione i risultati conseguiti relativamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG's), proposti nell'ambito dell'Agenda Onu al 2030, nonché quelli relativi agli obiettivi di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come ricompresi nella definizione concordata per l'Italia da ISTAT e Cnel.

Le esigenze di omogeneità, confrontabilità ed attualizzazione rispetto alle sfide della sostenibilità, sono quindi state tradotte in una rinnovata organizzazione delle sezioni settoriali e dei loro contenuti. Ne è sortito un nuovo schema più consono alla necessità di descrivere in maniera chiara i punti di forza ed i punti di debolezza del sistema pubblico, anche in considerazione delle analisi realizzate da CNEL, ISTAT, Uffici parlamentari e ASviS negli ultimi anni. E l'allegato 1 si presenta organizzato in 6 sezioni corrispondenti ai 6 comparti analizzati e secondo un nuovo schema analitico proposto agli estensori dei vari paragrafi come schema di riferimento e da loro validato

I comparti della Pubblica Amministrazione presi in esame in questa edizione della Relazione, ed analizzati nelle specifiche sezioni dell'allegato, sono i seguenti:

- Servizi per il contrasto della povertà e delle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10
- Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3
- Servizi per per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca con riferimento all'obiettivo 4
- Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città con riferimento agli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda ONU 2030
- Servizi idrici e le fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7
- Servizi per la giustizia, con riferimento all'obiettivo 16.

<sup>1</sup> Carla Collicelli, Docente di Comunicazione scientifica e biomedica all'Università di Roma "La Sapienza", Associato senior presso CNR-Cid Ethics, Senior expert ASviS; Alessandro Geria, Consigliere CNEL, Coordinatore dell'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali del CNEL e Responsabile Politiche sociali, della Famiglia e del Terzo Settore della CISL Nazionale.

Lo schema di riferimento per l'organizzazione dell'analisi all'interno di ciascuna sezione, concordato con le diverse istituzioni ed estensori, prevede i seguenti punti:

- L'ambito degli input di sistema e delle risorse di settore (domanda di servizi, risorse materiali e immateriali, elementi di contesto rilevanti per il settore)
- L'ambito degli output e dei servizi offerti (tipologie di servizi, aspetti quantitativi e di pertinenza rispetto alle finalità istituzionali)
- L'ambito della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia (valutazione di merito rispetto agli indicatori di valutazione della qualità disponibili)
- L'ambito dei risultati conseguiti rispetto all'obiettivo, o agli obiettivi di riferimento dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile al 2030
- L'ambito dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori.

Particolare attenzione si è chiesta di dedicare, all'interno di ciascun punto, e ovviamente nei limiti della disponibilità di dati e informazioni, al confronto internazionale con i principali paesi europei, ai trend di tendenza diacronica con riferimento agli ultimi anni, ed alle differenze e disparità a livello territoriale e sociale.

---

## 1.2. Il problema dei dati

La ricchezza della documentazione prodotta - questo anno come negli anni precedenti - non consente di riassumere in termini sintetici le tante evidenze ed i tanti tratti distintivi del processo di attualizzazione, aggiornamento e realizzazione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, dei rispettivi impegni, con riferimento sia al mandato storico, sia agli impegni assunti nel periodo più recente. Si rimanda quindi alle diverse sezioni per il dettaglio dell'analisi.

Purtuttavia è possibile rilevare, sulla base di una lettura trasversale dei contributi analitici prodotti, alcune linee di tendenza comuni ed alcune criticità emergenti. Prima fra tutte la difficoltà che deriva dalla carenza di dati sufficientemente omogenei e aggiornati. Come già evidenziato nelle edizioni precedenti, si constata ancora una volta l'insufficienza di informazioni aggiornate ed omogenee, e la difficoltà data dalla necessità di utilizzare in non pochi casi dati obsoleti, a volte parziali, spesso disomogenei, il che rende particolarmente arduo il lavoro.

In secondo luogo, ed anche questo aspetto è stato oggetto già in passato di ripetuti rilievi critici, anche quest'anno si segnala la carenza di elementi atti ad alimentare una vera e propria analisi di tipo valutativo, quella cioè relativa alle performance ed all'impatto dell'attività della PA, a fronte di un corredo statistico ed informativo molto più ampiamente connotato dalla dimensione semplicemente descrittiva delle diverse realtà della Pubblica Amministrazione.

---

## 1.3. I segnali di miglioramento

Pur in presenza dei limiti indicati, cui si aggiungono questo anno anche le difficoltà derivanti dalla sperimentazione di una nuova struttura organizzativa dell'analisi e della relativa esposizione, è possibile evidenziare alcune tendenze comuni ai diversi settori.

Innanzitutto emergono trasversalmente diversi aspetti positivi e segnali di miglioramento, a partire da una diffusa crescita di consapevolezza generalizzata rispetto all'importanza degli obiettivi di efficienza, efficacia, qualità e raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di benessere equo e sostenibile, sia a livello di amministrazioni, che di operatori, che di utenti. Cui si affianca l'impegno profuso da molte amministrazioni nel mettere in campo sforzi adeguati e sempre maggiori per il miglioramento dell'impatto delle politiche sulla situazione del paese.

In particolare, rispetto al tema della disuguaglianza, si rileva una diffusa presa d'atto della necessità di impegnarsi a fondo per garantire a tutta la cittadinanza pari opportunità, in particolare per quanto riguarda la

disuguaglianza economica, come riportato nel successivo paragrafo 2 rispetto agli importanti dati prodotti dall'OCSE (circa l'85% degli italiani a fronte di una media OCSE dell'80% esprimono questa esigenza).

Da tutti i contributi, inoltre, emerge con particolare evidenza l'importanza del ruolo svolto, in termini di resilienza trasformativa e di rilancio delle politiche, dalla pandemia da Covid-19, che ha segnato per molti aspetti un punto di svolta, non solo dal punto di vista degli investimenti messi in campo grazie al Next Generation UE ed al PNRR, ma anche rispetto ad altri importanti aspetti, come la ripresa nell'erogazione di servizi sanitari (come rilevato dal Piano Nazionale Esiti di Agenas) specie in regime di ricovero, l'impegno per i processi di rigenerazione urbana e l'attenzione per le forme di disagio psichico e da solitudine.

Tutto ciò si riverbera in alcuni importanti progressi registrati nell'ambito del Programma BES, i cui indicatori, relativi al 2023, mostrano miglioramenti a livello nazionale per la speranza di vita (83,1 anni, 6 mesi in più del 2022), la salute degli anziani (37,8% la quota di anziani in buona salute, gli anni di vita senza limitazioni funzionali (10,2), la mortalità evitabile ed alcuni comportamenti a rischio (come il fumo e la sedentarietà).

A livello di risorse, aumenta nel triennio 2021-2023 la spesa per protezione sociale (+ 6%), e migliora l'accessibilità ai servizi e la capacità di risposta dell'INPS, secondo la rilevazione di Customer Experience del 2022. Aumenta la spesa pubblica per prevenzione sanitaria, aumenta anche la spesa dei Comuni per l'offerta di servizi all'infanzia (+16,9% rispetto al 2020) ed aumentano i beneficiari del Bonus asilo nido (+27%).

In campo educativo, aumenta il livello di istruzione della popolazione, sempre secondo i dati BES 2023. Le persone tra 25 e 64 anni con almeno il diploma di scuola secondaria di II grado arrivano al 65,5% del totale di quella fascia di età (erano il 63% nel 2022 e il 62% nel 2019). Ed aumenta anche la quota di laureati, specie nella fascia 25-34 anni. Diminuiscono gli abbandoni scolastici (di 6 punti percentuali tra 2011 e 2021) ed anche i NEET passano dal 19% al 16,1% nel 2023. Un numero sempre maggiore di studenti riesce a completare gli studi universitari (passando dal 54,5% al 65%). Nel confronto europeo la percentuale di donne iscritte all'università in Italia è superiore alla media europea (55,9% per l'Italia rispetto al 54,2% per l'Europa nel 2021).

Per ciò che attiene alla equità di genere nel comparto della Conoscenza, rispetto al 2012, nel 2022 la percentuale di professori associati donne sale dal 34,9% al 42,3%, quella delle professoresse ordinarie dal 20,9% al 27%, e quella delle Rettrici dal 7,5% al 12,1%.

In tema di energia, nel 2023 il 36,8% della domanda elettrica in Italia è stata coperta da fonti rinnovabili e negli ultimi 20 anni gli impianti di generazione collegati alla rete elettrica sono passati da circa 3 mila a 1,5 milioni. Aumentano l'investimento per l'approvvigionamento idrico e la capacità realizzativa nel settore idrico, e la maggior parte delle acque balneabili del paese si colloca nella cosiddetta classe eccellente (89% e in molti casi 100%).

L'estensione delle piste ciclabili aumenta (+7,6% nel 2021 rispetto al 2020) e aumenta la conversione della mobilità privata all'elettrico.

Tra 2021 e 2022 tutta l'Italia ha incrementato la percentuale di raccolta differenziata (più del 65% nella media) e molti Comuni e Province hanno raggiunto livelli di eccellenza. Nel 2022 la preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si è attestata sul 49,2%, con una crescita di 1,1 punti rispetto al 2021.

Si riducono le emissioni di PM2,5 nella maggioranza dei punti di misurazione ed il valore limite annuale di legge è rispettato nella quasi totalità delle città.

## 1.4. Le lacune

A fronte dei miglioramenti rilevati, non mancano nelle diverse sezioni dell'allegato le indicazioni relative alle lacune ancora rilevabili rispetto alla qualità ed alle performance dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Molte delle criticità vengono addebitate al livello insufficiente di impegno economico e di risorse messe in campo per l'attuazione degli obiettivi strategici prefissati, in molti casi ben al di sotto rispetto al livello dei grandi paesi europei con i quali è possibile confrontarsi. E ciò riguarda la gran parte dei settori analizzati.

Emblematico è il caso della sanità, dove la spesa pubblica, benché in risalita a partire dal 2020, è ancora tra le più basse d'Europa (75,6% del totale), mentre la spesa privata dei cittadini continua a crescere (+5% solo nell'ultimo anno), a fronte di liste di attesa per l'accesso ai servizi spesso insostenibili e contrarie al principio dell'appropriatezza. Di conseguenza si estende il fenomeno della rinuncia alle cure necessarie per problemi economici ed organizzativi (che ha raggiunto nel 2023 il valore del 7,6% della popolazione) e cresce la realtà dell'impoverimento determinato da cause legate alla salute (che tocca l'1,6% delle famiglie).

Si segnalano inoltre l'aumento degli incidenti stradali e quello della relativa mortalità (166 mila incidenti con lesioni nel 2022 e 3 mila 1650 morti), specie tra i giovani, e peggiora anche il benessere psicologico delle giovani generazioni ed in particolare quello delle ragazze.

Ancora insufficiente risulta la consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e degli approcci One Health e "Salute in tutte le politiche". E si segnalano ritardi nell'attuazione delle politiche di coesione e dei programmi del PNRR (13% delle risorse stanziata secondo il Servizio Studi della Camera), il che compromette, a detta dei principali osservatori, il raggiungimento di molti degli obiettivi alla base del Piano, ma anche di molti degli obiettivi dell'Agenda ONU, ed in particolare di quello relativo al Goal 1 (rinforzo alla resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità).

Nella scuola, la spesa in percentuale sul PIL mostra nel 2020 (ultimo anno disponibile) un livello ancora inferiore a quella dei maggiori paesi avanzati, attestandosi sul 3,2% (3,9% includendo l'istruzione terziaria e al netto di Ricerca e Sviluppo) a fronte di una media rispettivamente del 3,6% e del 4,6%.

Anche a livello universitario l'Italia investe per l'istruzione terziaria, in proporzione alla popolazione con istruzione terziaria completa, meno della media OCSE (1% vs 1,5%) e di quella UE25 (1,3%). E pure la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia risulta inferiore alla media europea: nel 2021 33,4% dei residenti di 0-2 anni contro il 37,9% della media Ue, il 74,2% dei Paesi Bassi ed il 50% della Francia.

Solo il 51% dei diplomati si iscrive all'università in Italia, e di questi solo il 53% si laurea entro il termine previsto degli studi, contro una media OCSE del 68%.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, l'Osservatorio Audimob di Isfort segnala l'eccesso di uso di autovetture private (40 milioni secondo ACI nel 2023) per il trasporto urbano ed extra-urbano e la sua sostanziale continuità negli anni (66,3% degli spostamenti).

L'Italia può contare su poco più del 40% della dotazione di metropolitane rispetto alla media dei principali Paesi europei, sul 53,7% della dotazione di reti tranviarie e sul 56% di quelle ferroviarie suburbane. E le indagini Isfort segnalano che un'ampia fascia di utenza dell'auto, pari a quasi il 50% del totale, non prende nemmeno in considerazione la possibilità di orientarsi su un vettore pubblico per i propri spostamenti.

In tema di inquinamento, i livelli medi di PM2,5, benché rispettosi delle norme di legge come dicevamo, sono maggiori della media di quelli europei, ed il 100% della popolazione è stato esposto a livelli superiori al valore guida stabilito dall'OMS.

Persiste il fenomeno della perdita di acqua per gli usi domestici. Secondo l'ISTAT, le perdite medie superano il 40%, con punte di oltre il 50% in alcune realtà del Sud e valori minimi al Nord del 18%, e l'efficienza della rete di distribuzione nel 2022 è stata calcolata pari al 57,6% (era il 57,4% nel 2020). Nel 2022 le famiglie che dichiarano di non bere l'acqua del rubinetto risultano essere il 29,4%, percentuale molto vicina a quella del 2021.

Continua il processo di densificazione urbana, di urbanizzazione con perdita di aree naturali e di impermeabilizzazione del suolo (7,14% del territorio nel 2022 rispetto al 6,73% del 2006). Il che produce una perdita delle funzioni assicurate da un suolo naturale che, in Italia, è stimata in quasi 9 miliardi di euro ogni anno tra il 2006 e il 2022.

---

## 1.5. Processi normativi in ripresa

Molte sono le indicazioni delle varie sezioni relative a processi normativi o procedurali di trasformazione degli interventi pubblici alla ricerca di maggiore efficienza (leggi, servizi, progetti, programmi).

A titolo di esempio è possibile citare le 2 significative recenti Riforme legislative varate a protezione di segmenti di popolazione particolarmente fragile: la Legge delega sulla disabilità (L. 227/2021) e la Legge delega sulle politiche per gli anziani anche non autosufficienti (L.33/2023), nonché i relativi decreti attuativi.

Ed è il caso in sanità dell'introduzione di un Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), avvenuta nel 2022.

Accanto a ciò l'importante modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, relativi all'ambiente, alla biodiversità ed al rispetto degli interessi delle future generazioni tra le tutele da salvaguardare (art. 9), ed a salute e ambiente tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41), avvenuta il 22 febbraio 2022.

---

## 1.6. Il persistere e l'accentuarsi delle disuguaglianze

Un dato particolarmente problematico rilevato da tutti i contributi settoriali è quello del permanere di forti disuguaglianze sociali e territoriali per quanto riguarda l'accesso ai servizi, le dotazioni strutturali e la qualità dei territori e dei servizi. Basti pensare alla spesa sociale pro-capite (analizzata nel paragrafo 2)) ed all'indicatore di disuguaglianza calcolato dall'Istat nell'ultimo rapporto annuale 2024, che risulta bloccato da anni.

Forti sono le differenze di performance sanitaria a livello regionale, calcolate da CREA Sanità (tra il 60% di valutazioni positive di alcune regioni centro-settentrionali ed il 26% di alcune regioni meridionali). E le disuguaglianze riguardano maggiormente i soggetti con problemi economici e sociali, come documentato dall'Osservatorio Epidemiologico Nazionale per l'Equità nella Salute (OENES) dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (INMP).

La povertà assoluta delle famiglie risulta in costante crescita, dal 6,2% nel 2014 all'8,5% del 2023, il che costituisce il principale indicatore di disuguaglianza sociale. Nel 2019 si era osservata una riduzione in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, annullata poi nel 2020, a seguito delle misure restrittive del periodo pandemico e, successivamente, della forte accelerazione dell'inflazione. E il fenomeno riguarda soprattutto le famiglie numerose (20,3%) e le famiglie di stranieri (35,6%).

Fortemente diseguali sono anche gli stili di vita e pure la dispersione scolastica e gli abbandoni registrano forti differenze territoriali. La dispersione scolastica implicita, cioè un livello di competenza molto lontano da quello atteso dopo tredici anni di scuola, riguarda, secondo l'Invalsi, l'8,7% dei diplomati italiani, con grandi differenze territoriali e di genere: Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna hanno percentuali superiori al 10% di studenti diplomati in questa condizione, ma la Campania raggiunge il 19%. I ragazzi sono dispersi impliciti per il 10,8%, circa 4 punti percentuali in più delle ragazze. Gli studenti degli istituti professionali sono dispersi impliciti per oltre il 23%, quasi 1 su 4.

Rispetto alla carriera accademica in un'ottica di genere, nel 2022 le donne erano più numerose degli uomini (55,5% di donne immatricolate vs il 44,4% degli uomini; 56,2% delle donne iscritte vs il 43,8% di iscritti uomini; e il 57,2% delle donne laureate vs il 42,8% di laureati uomini). Ma dopo il dottorato di ricerca, permane il classico collo di bottiglia.

In tema di trasporti, le differenze tra piccoli centri e città è eclatante rispetto al peso di trasporto pubblico: 4-5% vs 14,7%.



---

## 1.7. La questione delle unità territoriali di riferimento

Una questione che ricorre nelle analisi sulla Pubblica Amministrazione e balza agli occhi anche in questa edizione è l'annosa questione della carente coincidenza geografica, e non solo geografica, di servizi e politiche, il che a detta di molti è alla base di diverse tipologie di diseconomia e inefficienza. È il tema degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) per l'integrazione degli interventi socio-sanitari attraverso i Punti Unici di Accesso (PUA), l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà nei territori. Ma è anche il tema di molti altri aspetti di non coincidenza dei confini territoriali e delle aree di definizione delle responsabilità.

Il che rimanda ad una ancora troppo debole consapevolezza della multidimensionalità sia dei bisogni delle famiglie povere, fragili e disagiate che degli altri aspetti facenti capo alle aree di intervento della PA, e della necessità di operare sinergicamente su più settori e su unità territoriali di riferimento dei comuni.

E ancora debole permane la considerazione dell'importanza della dimensione urbana per la qualità della vita e dei servizi, dimensione nella quale oltre ad esservi la maggiore concentrazione demografica (82% della popolazione italiana), si colloca anche la maggior parte delle attività produttive e industriali. Il che dovrebbe far crescere l'impegno per la realizzazione di politiche pubbliche integrate sul territorio.

---

## 1.8. Il tema del personale

Infine, non mancano riferimenti importanti al problema della carenza di personale, del suo necessario aggiornamento e del turn-over. In sanità, in particolare, si registra una vera e propria crisi di anzianità, cui si affiancano la questione della carenza di personale in molti comparti del settore, ed in particolare modo in ambito di emergenza-urgenza, nella Medicina di base ed a livello infermieristico, e quella della fuga dai servizi pubblici e dal paese di molti operatori.

In ambito universitario, tra il 2012 e il 2022 le università hanno registrato un incremento di docenti pari al 6,1%, non sufficiente a compensare la rilevante crescita del numero di iscritti, specie nel Nord-Ovest.

Mancano informazioni certe sul numero e sulle caratteristiche del personale educativo che opera nei servizi per la prima infanzia, il che non consente di fare proiezioni attendibili in ordine alle esigenze di reclutamento legate ai pensionamenti e all'aumento potenziale dell'offerta. Ma se si assume un rapporto medio tra educatore/bambini di 1 a 6, nei prossimi anni serviranno ulteriori 25.000 educatori.

---

## 1.9. I ritardi rispetto all'Agenda ONU ed al BES

Non è certamente possibile giungere ad una conclusione univoca sulle performance e la qualità della PA sulla base delle pur esaurienti ed approfondite analisi prodotte e contenute in questo allegato. Ed i paragrafi che precedono lo dimostrano, richiamando le tante sfaccettature diverse sia a livello di miglioramenti, che di lacune, che di temi emergenti.

Tenendo conto di quanto riportato nelle diverse sezioni dell'allegato in merito al rapporto tra risultati raggiunti ed obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile e BES, si può comunque sostenere con un margine di prudente certezza che la PA del paese ha imboccato con coerenza e talvolta con coraggio la strada della rimodulazione delle politiche e dei servizi alla luce delle nuove sfide e delle nuove necessità strategiche. E molti sono gli esempi citati a tale proposito.

Certamente, al tempo stesso, l'analisi segnala come il processo di avanzamento sia ancora troppo lento, in parte a causa del blocco conseguente la pandemia, in parte a causa di preesistenti lacune e rigidità. Si richiederebbero quindi un'accelerazione ed un aumento dell'impegno profuso in quella direzione, sia dal punto di vista delle risorse messe in campo, che da quello dello sforzo ideativo e innovativo.

## 2. Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda Onu 2030<sup>2</sup>

### 2.1. Premessa

Nella gran parte dei paesi OCSE oramai sembrano piuttosto diffuse le posizioni di non accettazione della disuguaglianza economica, così come l'attesa di una maggiore garanzia di 'eguaglianza di opportunità' per tutti<sup>3</sup>. In tale contesto il nostro Paese è tra quelli dove è maggiore la quota di rispondenti secondo cui si dovrebbe fare di più per garantire a tutti la sicurezza di pari opportunità per andare avanti nella vita o per ridurre la disuguaglianza economica (circa l'85% dei casi a fronte di una media OECD dell'80%)<sup>4</sup>.

Proprio in relazione a tali aspetti, dati recentemente emersi nell'ambito dell'European Quality of Government Index Survey<sup>5</sup> mettono in luce come nel contesto europeo l'Italia, insieme alla Grecia, sia nazione in cui è più alta la quota di coloro che concordano con l'affermazione secondo cui per ridurre le differenze tra i redditi delle persone il governo dovrebbe tassare quelle più ricche per poi redistribuire in favore di quelle più povere tali risorse attraverso misure di welfare: come mostra il grafico n.1, gli atteggiamenti orientati in tal senso riguardano all'incirca 8 cittadini su dieci (a fronte di una media EU che si attesta intorno al 60%) .

**Graf. n.1 Percentuali di persone abbastanza/molto d'accordo (voto da 7 a 10 scala likert) con ipotesi di maggiore tassazione dei redditi dei ricchi - Fonte: Elaborazioni su dati European Quality of Government Index Survey, 2024**



Se dunque è possibile sostenere che nel nostro Paese si configura un atteggiamento ampiamente favorevole al contrasto alle disuguaglianze (economiche e di opportunità), così come un approccio attento alla 'redistribuzione' delle risorse in favore di un welfare più attento alle persone in difficoltà, è utile comprendere quanto e come gli interventi di policy a sostegno di un sistema di servizi pubblici efficace in tali termini si siano sviluppati.

### 2.2. Input di sistema e risorse

- 2 A cura di Antonello Scialdone, Giovanna Giuliano e Matteo D'Emilione (INAPP), con i contributi di INAPP, INPS, e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- 3 Si veda OECD (2024), "Enhancing opportunities by design: Exploring people's views of what should be done to fight inequality", OECD Policy Insights on Well-being, Inclusion and Equal Opportunity - No. 15, OECD Publishing, Paris.
- 4 In termini generali, inoltre, è interessante notare come il 'policy mix' più efficace dal punto di vista dei cittadini dell'area OECD per ridurre la disuguaglianza e aumentare la parità di opportunità delle persone dovrebbe essere composto prioritariamente dall'incremento del salario minimo, dal miglioramento nell'accesso al sistema di istruzione e dall'aumento dell'imposizione fiscale per i più ricchi.
- 5 Cfr. N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr (2024), "The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds". QoG Working Paper Series 2024:2. Department of Political Science, University of Gothenburg.

In termini generali, dando uno sguardo all'evoluzione della spesa in protezione sociale nel nostro paese (tab. 1) è opportuno mettere in evidenza due aspetti principali: in primo luogo, sia la componente *cash* che quella *in kind* aumentano in maniera significativa nell'ultimo triennio utile triennio (2021-2023), ed entrambe crescono in maniera simile (intorno al 6%); in secondo luogo, nell'ambito della macro voce 'prestazioni sociali in natura', la componente di beni e servizi erogati da produttori market (e quindi privati) aumenta in maniera ancor più significativa, di oltre il 9%.

**Tabella 1 - Conti della protezione sociale (milioni di euro) - Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Conti della protezione sociale.**

	2021	2022	2023
prestazioni sociali in denaro	430202	440445	458974
prestazioni sociali in natura	130454	136496	138010
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market	47813	49759	52328
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market	82641	86737	85682

Un ruolo essenziale nel contrasto alle diseguaglianze economiche e territoriali è per definizione giocato sia dalle risorse per la politica di coesione sia dal PNRR. Riguardo alle prime, concluso oramai il ciclo di programmazione 2014-2020, il nuovo ciclo 2021-2027 sembra scontare notevoli ritardi soprattutto per quanto riguarda i Programmi Nazionali (PN). Come indicato nell'ultimo monitoraggio a cura del MEF<sup>6</sup>, a giugno del 2023 lo stato di attuazione dei PN appare complessivamente in ritardo tanto sul versante degli impegni, quanto -conseguentemente- su quello dei pagamenti.<sup>7</sup> La situazione dei programmi regionali è complessivamente migliore, con avanzamento degli impegni significativo, ma progressione della spesa praticamente inconsistente. Il tema è rilevante non solo perché si tratta, di fatto, di ingenti risorse finanziarie ancora inutilizzate (oltre 25 miliardi di euro solo per quanto riguarda la dotazione dei vari PN), ma perché si tratta di un ritardo associato anche alle risorse del PNRR. In quest'ultimo caso, il dossier del Servizio Studi della Camera relativo alla Terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR<sup>8</sup> mette bene in evidenza come le spese effettivamente sostenute dalla gran parte delle amministrazioni coinvolte rappresentino in percentuale valori molto bassi se non addirittura evanescenti<sup>9</sup>: in media, la spesa sostenuta rappresenta il 13% delle risorse stanziare. Sebbene si preveda un picco di spesa tra 2024 e 2025, come indicato nel dossier della Camera, è opportuno mettere in luce come un enorme potenziale di risorse a disposizione anche per il miglioramento dei servizi in ambiti diversi e per il contrasto alle diseguaglianze non viene utilizzato in tempi utili e quindi in maniera efficace.

Sul piano delle politiche di welfare e dell'offerta dei servizi indirizzati a due categorie di soggetti con fortissime esigenze di supporto quali persone con disabilità e anziani non autosufficienti, è però opportuno mettere in evidenza come attraverso le cosiddette riforme settoriali lo stesso PNRR abbia innescato l'avvio di due fondamentali Riforme legislative a protezione di parti della popolazione più fragile: Legge delega sulla disabilità (L. 227/2021) e Legge delega sulle politiche per gli anziani anche non autosufficienti (L.33/2023), nonché i relativi decreti attuativi. Entrambe le Riforme muovono dal principio della centralità della persona e mirano a costruire un percorso personalizzato, dove il soggetto fruisce di un assetto di tutele in ottica multidimensionale.<sup>10</sup>

Assumono un ruolo di primaria rilevanza gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), i quali, ai fini di una corretta integrazione degli interventi sociosanitari, individuano e definiscono le modalità di collaborazione con i distretti sanitari anche per determinare modalità semplificate di accesso ai servizi sanitari, sociali e sociosanitari attraverso i Punti Unici di Accesso (PUA) di cui all'articolo 1, comma 163, della Legge 30 dicembre 2021, n.234. Per la realizzazione di tale sistema è tuttavia indispensabile supportare gli ATS nello sviluppo organizzativo e nel rafforzamento delle capacità amministrative, ricollegandosi al percorso

6 MEF, Monitoraggio Politiche di Coesione, febbraio 2024. Disponibile su [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/monitoraggio/rapporti\\_finanziari\\_ue/monitoraggio\\_politiche\\_di\\_coesione\\_2014-2020/2024-02-29/BMPC-29-02-2024.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/2024-02-29/BMPC-29-02-2024.pdf)

7 L'unico PN con un significativo avanzamento degli impegni è il PN Ricerca innovazione e competitività per la transizione verde e digitale (poco oltre il 25%), mentre negli altri casi si tratta di percentuali di impegno bassissime o nulle (PN Inclusione 0%, PN Giovani donne e lavoro 1,46%, PN Salute 2% circa).

8 [https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28\\_R.pdf?\\_1720614079487](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_R.pdf?_1720614079487)

9 È questo il caso, ad esempio, del MLPS (nessuna spesa sostenuta sugli oltre 7 miliardi di euro disponibili) o del Ministero della Salute (1% di spesa sostenuta sugli oltre 15 miliardi di euro disponibili).

10 In tale quadro il percorso di rafforzamento dei servizi procede sia grazie agli interventi del PNRR sia attraverso gli interventi previsti dal Piano Nazionale per la Non Autosufficienza.

istituzionale già avviato secondo le previsioni dell'articolo 1 comma 161 della Legge 30 dicembre 2021, n.234. Nell'ottica della semplificazione e dell'integrazione dei servizi sociali e sanitari, il legislatore nella L. 33/2023 ha delineato i caratteri di una innovativa procedura di valutazione multidimensionale finalizzata all'accertamento della condizione di non autosufficienza, in modo da agevolare e favorire l'accesso ai servizi<sup>11</sup>.

E proprio in relazione ai PUA, che di fatto rappresentano un modello organizzativo finalizzato a rispondere ai bisogni dell'individuo, e sono il luogo dell'accoglienza sociale e sociosanitaria, nonché porta di accesso alla rete dei servizi e delle risorse territoriali, l'ultimo decreto di riparto del Fondo nazionale per le non autosufficienze di ottobre 2022 vi dedica specifica attenzione destinando risorse ad hoc per il rafforzamento delle professionalità sociali nei PUA: si prevede che 120 milioni di euro vi vengano investiti tra il 2022 e il 2024, per un totale di 3000 nuove unità di personale distribuiti nei PUA delle diverse realtà regionali.

Gli stessi Ambiti Territoriali Sociali, inoltre, sollecitati sin dal 2017 ad investire in percorsi d'inclusione sociale in materia di contrasto alla povertà nei territori, necessitano di essere fortemente sostenuti in termini di rafforzamento organizzativo e di risorse<sup>12</sup>, è infatti necessario fornire risorse adeguate e percorsi di formazione (ai responsabili, ai coordinatori alle figure amministrative di supporto).

Rispetto ai beneficiari di misure di contrasto alla povertà, nel monitoraggio del Reddito di Cittadinanza (RdC) curato dal MLPS<sup>13</sup>, sebbene si indichi che la misura rappresenta un *unicum* nel panorama delle politiche di inclusione sociale degli ultimi decenni sia per la numerosità dei nuclei coinvolti che per gli importi erogati, si mette in evidenza al contempo che con il passare del tempo, i nuclei che sono rimasti nella misura sono quelli a più alto rischio di esclusione sociale<sup>14</sup>, indicato dai più bassi valori medi dell'indicatore di condizione economica (ISEE) e dall'importo medio più elevato dei benefici erogati. I nuclei uscenti hanno una quota più elevata e crescente nel tempo di individui in età da lavoro<sup>15</sup>.

La struttura stessa dei beneficiari del RdC ha comportato delle variazioni - anche sostanziali come indicato dai dati INPS di cui alla Tab. 1 - del numero dei percettori e degli individui coinvolti dalla misura. Il picco dei percettori si è riscontrato a metà nel 2021 e, a seguito di tale periodo, si è visto un graduale decremento del numero dei nuclei percettori fino ad arrivare alla fine del 2023 dove si introducono le nuove misure dell'ADI e SFL. Gli anni di maggiore presenza dei beneficiari del RdC sono tra il 2020 e il 2022, un periodo di significativa crescita di difficoltà economiche causate dalla pandemia di Covid-19. L'84% dei nuclei beneficiari del 2022 era già stato beneficiario nel 2021, continuando a soddisfare i criteri di accesso rivalutati da INPS ogni anno, alla presentazione della nuova DSU, o di una nuova domanda dopo la decadenza o il termine. A livello nazionale le regioni con un numero maggiore di beneficiari restano Campania, Puglia e Sicilia. Al Centro Nord, le regioni con il maggior numero di percettori di RdC sono le due più popolate, cioè la Lombardia ed il Lazio.

Come recentemente indicato dal Comitato scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza<sup>16</sup>, su questo tipo di interventi va poi presa in considerazione la natura strutturale della multidimensionalità dei bisogni delle famiglie in povertà, e la popolazione beneficiaria RdC risulta molto eterogenea con esigenze di specifici percorsi di accompagnamento personalizzato sia in relazione al mercato del lavoro che a percorsi di inclusione sociale che impattano in ambito abitativo, di supporto sociale e lavorativo. Tali percorsi di accompagnamento implicano un significativo investimento in termini di infrastrutturazione, di integrazione dei servizi e di rafforzamento delle competenze degli operatori. Con l'introduzione della nuova misura ADI che si rivolge in particolare ai soggetti fragili sarà richiesto al territorio un ulteriore sforzo organizzativo per poter garantire a tutti i beneficiari l'accesso alle misure personalizzate in base

11 Difatti il sistema valutativo a favore della persona anziana è attualmente caratterizzato da una forte frammentazione e da una duplicazione degli adempimenti finalizzati all'accesso ai servizi e agli interventi.

12 Anche nella promozione delle forme associate di erogazione dei servizi da parte dei Comuni.

13 MLPS (2024), *Rapporto di monitoraggio sulla gestione e sugli esiti del reddito di cittadinanza relativo agli anni 2020-2023*, accessibile in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/sintesi-rapporto-monitoraggio-rdc-20-23>

14 Le famiglie beneficiarie che grazie al RdC nel 2022 hanno superato la soglia di grave povertà sono oltre 300mila (in prevalenza famiglie monocomponenti).

15 Il beneficio è stato infatti erogato come integrazione rispetto a una soglia reddituale portando a variazioni nel numero dei beneficiari ma anche sull'importo medio da erogare durante il suo periodo di funzionamento (da aprile 2019 a dicembre 2023) a causa del cambiamento nelle condizioni economiche dei beneficiari. L'INPS per ogni erogazione mensile è riuscita con validazioni automatiche (da parte delle procedure informatiche) a verificare mensilmente il soddisfacimento dei requisiti dichiarati sul modello ISEE; a ciò si aggiungono i controlli mirati in grado di determinare decadenze, revocche e sospensioni dei benefici.

16 MLPS (2024), *Seconda Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, accessibile in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/seconda-relazione-valutazione-rdc-2024>

ai bisogni espressi.

**Tabella 2 - Nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento per regione**

Regione e Area geografica	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)			Anno 2020 (Gennaio - Dicembre)		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	62.557	134.501	459,63	88.118	183.863	497,05
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1.230	2.508	375,97	1.517	3.034	394,66
Lombardia	94.235	213.393	422,75	44.658	307.423	456,68
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.927	9.699	349,11	5.404	13.007	385,52
Veneto	33.656	72.340	391,91	45.347	95.795	421,52
Friuli-Venezia Giulia	12.621	24.243	369,58	15.409	29.062	416,32
Liguria	23.554	47.028	443,97	34.305	67.320	475,65
Emilia-Romagna	39.676	90.183	396,05	53.270	116.696	430,63
Toscana	41.433	91.735	421,46	55.453	120.010	449,92
Umbria	11.787	26.423	455,89	16.248	35.236	485,31
Marche	16.410	37.965	409,85	21.524	48.270	445,87
Lazio	98.360	216.992	475,04	152.635	325.343	510,50
Abruzzo	23.334	52.096	460,12	30.993	66.997	494,51
Molise	6.317	14.271	475,61	8.712	18.635	498,82
Campania	213.077	610.475	567,54	313.601	851.070	606,84
Puglia	101.802	257.011	504,15	141.562	342.425	535,50
Basilicata	11.094	24.256	440,40	13.716	28.825	464,12
Calabria	73.735	185.615	493,87	100.302	238.725	526,73
Sicilia	191.854	499.426	545,67	274.037	685.193	583,87
Sardegna	46.946	99.880	470,81	60.582	124.274	501,54
<b>Italia</b>	<b>1.107.605</b>	<b>2.710.040</b>	<b>492,17</b>	<b>1.577.393</b>	<b>3.701.203</b>	<b>530,75</b>
Nord	271.456	593.895	422,04	388.028	816.200	457,29
Centro	167.990	373.115	454,04	245.860	528.859	489,41
Sud e Isole	668.159	1.743.030	529,38	943.505	2.356.144	567,67

Fonte: INPS, 2024

Anno 2021 (Gennaio - Dicembre)			Anno 2022 (Gennaio - Dicembre)			Anno 2023 (Gennaio - Dicembre)		
Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
98.288	195.559	513,72	90.107	174.390	518,33	70.297	129.437	525,29
1.560	3.035	415,20	1.330	2.426	417,49	1.006	1.713	434,19
158.065	324.262	472,82	133.267	269.782	477,73	98.047	183.925	481,29
6.397	14.764	384,35	5.896	13.176	406,36	4.488	9.544	403,91
48.308	97.296	436,90	42.846	81.966	451,97	32.248	56.752	456,59
15.777	28.405	427,46	14.543	24.847	430,01	11.351	17.970	431,96
37.129	70.754	492,03	33.057	61.199	491,26	25.420	44.252	499,23
58.252	120.399	447,71	52.892	103.577	458,31	40.213	72.596	461,70
60.313	124.621	464,73	54.021	106.249	473,58	40.118	73.067	478,40
17.402	35.982	501,08	15.641	31.219	498,52	12.296	22.969	502,25
22.660	48.080	464,24	20.347	41.193	476,04	15.679	29.445	480,24
187.549	378.963	526,32	183.402	358.324	528,23	140.827	266.422	538,74
33.929	69.664	516,22	32.278	63.858	520,86	25.657	48.417	526,42
9.287	18.962	523,03	8.564	17.105	524,07	6.959	13.328	534,09
360.246	922.769	618,34	354.760	878.677	617,06	297.536	728.717	630,52
157.121	362.707	551,11	154.184	346.253	550,90	128.411	279.448	560,73
14.364	28.665	490,73	14.167	27.454	508,69	11.981	22.453	522,78
111.399	249.994	542,20	109.041	239.210	548,71	92.169	199.742	562,99
308.252	733.528	595,10	307.399	711.084	596,85	261.872	600.348	610,84
65.758	128.966	515,06	63.499	120.974	513,47	50.563	93.186	516,37
<b>1.772.056</b>	<b>3.957.375</b>	<b>546,18</b>	<b>1.691.241</b>	<b>3.672.963</b>	<b>550,93</b>	<b>1.367.138</b>	<b>2.893.731</b>	<b>562,81</b>
423.776	854.474	473,81	373.938	731.363	480,16	283.070	516.189	485,35
287.924	587.646	507,37	273.411	536.985	512,13	208.920	391.903	520,47
1.060.356	2.515.255	581,61	1.043.892	2.404.615	583,16	875.148	1.985.639	595,76



per arrivare in prospettiva ad un assistente ogni 4.000 abitanti<sup>20</sup>. Ebbene, come indicato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio<sup>21</sup>, a due anni dall'introduzione dei LEP sono 1.688 i nuovi assistenti sociali registrati, con un incremento molto graduale rispetto alle risorse complessivamente disponibili e non sufficiente a correggere la sperequazione esistente fra territori rispetto al LEP. L'incremento della dotazione di risorse umane necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo di servizio è apprezzabile in quasi tutte le Regioni, pur registrandosi dei gap attuativi negli ATS del Veneto e delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (tranne la Sardegna). La quota di assistenti sociali ancora necessari per raggiungere il traguardo in tutti i territori è superiore alle 3000 unità.<sup>22</sup>

Da un punto di vista degli effetti (combinati) prodotti in termini di riduzione della disuguaglianza da due delle più importanti misure nazionali (RdC e AUU-Assegno Unico e Universale), è fondamentale sottolineare il loro ruolo concreto soprattutto per mitigare l'intensità degli effetti nefasti della pandemia nel breve e medio periodo.

Gli anni di maggiore presenza dei beneficiari del RdC sono tra il 2020 e il 2022, un periodo di significativa crescita nel numero di beneficiari e di difficoltà economiche causate dalla pandemia di Covid-19. L'84% dei nuclei beneficiari del 2022 aveva già nel 2021 goduto delle medesime prestazioni, continuando a soddisfare i criteri di accesso rivalutati da INPS ogni anno, alla presentazione della nuova DSU, o di una nuova domanda dopo la decadenza o il termine.

Nel nostro Paese, infine, come indica l'Istat nell'ultimo rapporto annuale del Paese 2024, l'indicatore di disuguaglianza dato dal rapporto tra la spesa totale corrente equivalente delle famiglie dell'ultimo e del primo quinto (S80/S20), con l'intervento di redistribuzione a sostegno del potere di acquisto delle famiglie in coda alla distribuzione del reddito resta stabile a 4.9 nell'ultimo biennio, il 2022-2023.

Nella precitata seconda relazione del comitato scientifico per la valutazione RdC si rileva, inoltre, che delle famiglie stimate in povertà assoluta in assenza di sussidi, il 32,3% riceve il RdC nel 2022 e che delle famiglie beneficiarie RdC il 53,4% risulta in povertà assoluta nel 2022 (tabb. 2 e 3).

**Tabella 4 - Impatto del RdC sulla povertà assoluta dei beneficiari - Fonte: MLPS 2024, Seconda Relazione Comitato Scientifico per la valutazione RdC**

	2020			2021			2022		
	va. in migliaia	Incidenza %	Intensità %	va. in migliaia	Incidenza %	Intensità %	va. in migliaia	Incidenza %	Intensità %
<b>Presenza sussidi</b>									
<b>Pre- sussidi (nuclei)</b>	2.453	9,4	28,8	2.514	9,7	29,8	2.638	10	25,5
<b>Post RdC (nuclei)</b>	2.051	7,9	19,3	2.055	7,9	19,5	2.187	8,3	18,2
<b>pre- sussidi (individui)</b>	6.6618	11,1	-	6.856	11,5	-	6.170	11,5	-

20 L'imputazione in capo agli ATS di responsabilità connesse ai livelli essenziali delle prestazioni sociali è un'opzione del legislatore nazionale di particolare interesse, non ancora approfondita in tutte le sue ricadute. Sul più ampio tema dell'evoluzione degli ATS una lettura attenta ai profili territoriali e alle problematiche della governance è in A. Scialdone-G. Giuliano (2023), "Vita erratica e fortuna incerta di un ritaglio amministrativo di recente istituzione: l'ambito territoriale sociale", in Albanese V, Muti G. (a cura di), *Oltre la Globalizzazione-Narrazioni*, Società di Studi Geografici, accessibile in <https://inapp.infoteca.it/ricerca/dettaglio/vita-erratica-e-fortuna-incerta-di-un-ritaglio-amministrativo-di-recente-istitutuz/24849>

21 UPB (2023), "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali" Focus tematico n. 5 - 18 dicembre 2023, accessibile in [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/12/Focus-n-5-assist\\_sociali.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/12/Focus-n-5-assist_sociali.pdf)

22 Se dal versante strettamente socio-assistenziale ci si sposta su quello delle politiche del lavoro, è interessante riportare sinteticamente i risultati del programma GOL, finanziato nell'ambito della Missione n.5 del PNRR con una dotazione di 4,4 miliardi di euro per il periodo 2021-2025. Ebbene, al 31.12.2023 circa 2 milioni di persone sono entrati nel sistema delle politiche attive del lavoro secondo le nuove regole del programma (ANPAL, *Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori*, Collana Focus ANPAL n. 169 - Nota 14/2023, accessibile in <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+GOL+n.+14+Focus+ANPAL+n.+169+-+dati+al+31dicembre2023.pdf/d072616e-936e-d0f9-6193-bb41fb1f5571?t=1706534727814>). Di questi, oltre 1.2 milioni sono stati presi in carico nel 2023 e inseriti in uno dei quattro percorsi previsti: reinserimento lavorativo, aggiornamento, riqualificazione, lavoro e inclusione. Nell'ottica di garantire servizi pubblici di qualità, favorendo un accesso omogeneo a tali servizi a livello nazionale, come nel caso del sistema dei servizi sociali, è utile tenere in considerazione quanto fin qui messo a regime dal Piano Straordinario di Potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle Politiche Attive del Lavoro, definito nel 2019 e rimesso al coordinamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: sebbene i fabbisogni siano ancora elevati in molte aree del paese, alla fine del 2022 risultano assunte negli organici dei servizi per l'impiego 4.340 nuove unità di personale e il 60% dei Cpi registra un incremento netto di personale nel corso del 2022 (ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2022*, Roma 2023, accessibile in <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+%E2%80%93+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/f1bb34b2-fd8d-9f99-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770b>). Il nuovo personale assunto è stato prevalentemente destinato ad accrescere gli organici impegnati nella presa in carico e nell'anamnesi e valutazione del grado di occupabilità delle utenze, anche al fine di decongestionare l'organizzazione degli uffici e fronteggiare i volumi di attività, accorciando così i tempi di attesa per l'utenza.



**Tabella 5 - Effetti sulla disegualianza e sulla povertà delle misure adottate nel 2022 - Fonte: MLPS 2024, Seconda Relazione Comitato Scientifico per la valutazione RdC**

	GINI (%)	Rischio di povertà (%)	Poverty gap (%)
Prima degli interventi (A)	30,4	18,5	5,2
Dopo l'assegno Unico (B)	29,9	17,2	4,7
Dopo la Riforma IRPEF e l'Assegno Unico (C)	29,9	17,4	4,7
Dopo la Riforma IRPEF, l'Assegno Unico, i Bonus e la Rivalutazione delle Pensioni (D)	29,6	16,8	4,4
Effetto dell'Assegno Unico(B-A)	-0,5	-1,4	-0,4
Effetto della Riforma IRPEF (C-B)	0,0	0,2	0,0
Effetto dei Bonus della rivalutazione delle Pensioni (D-C)	-0,3	-0,6	-0,3
Effetto della Riforma IRPEF, l'Assegno Unico, dei Bonus e della Rivalutazione delle Pensioni (D-A)	-0,8	-1,8	-0,8

Per quanto riguarda l'AUU, è importante sottolineare che il numero di domande pervenute nel 2023 risulta molto esiguo rispetto a quelle dell'anno precedente, poiché, diversamente da quanto disposto dalla norma istitutiva, si è introdotta una semplificazione per gli utenti in quanto i dati della domanda già accolta nel 2022 e in corso di validità, sono stati per il 2023 prelevati automaticamente dagli archivi dell'INPS, e quindi per essi si è proceduto a liquidare il beneficio in continuità senza necessità di una nuova istanza (a meno di variazioni da inserire nel modello di domanda come ad es. la nascita di un nuovo figlio).

Conseguentemente rispetto ai circa 6,2 milioni di domande registrate nel 2022 per 9,4 milioni di figli, nel 2023 ne risultano solo 805mila per poco più di 1 milione di figli. Le domande sono pervenute per il 40% direttamente dal cittadino tramite il Portale web dell'Istituto utilizzando gli appositi servizi raggiungibili direttamente dalla *home page* del sito [www.inps.it](http://www.inps.it), ma principalmente tramite i Patronati (55% con lo sportello on line tramite la rete e 5% tramite la cosiddetta Cooperazione Applicativa per lavorazioni massive, ossia i software messi a punto dalle case di servizi informatici proprio per questi adempimenti). Circa il 34% dei figli per i quali si è fatta richiesta di AUU nel 2023 riguarda le regioni del Nord, mentre il 16% si riferisce all'Italia centrale ed il 50% al territorio meridionale.

Con riferimento all'AUU a domanda, quindi escludendo le integrazioni di AUU erogate ai percettori di RdC, nel 2023 la prestazione è stata liquidata mediamente a 5,6 milioni di richiedenti per circa 9 milioni di figli al mese e l'importo complessivo delle erogazioni di competenza dell'anno è stato pari a 17,4 miliardi di euro (tab. 4). Osservando gli importi medi mensili, si nota che le prime due mensilità risultano più consistenti di quelle che si registrano da marzo in poi. Tale andamento è conseguenza del fatto che gli importi del 2023, secondo quanto stabilito dalla norma istitutiva, per i mesi di gennaio e febbraio sono riferiti all'ISEE in corso di validità a dicembre 2022, mentre per i mesi successivi in base all'ISEE 2023.

Tabella 6 - Richiedenti pagati, figli e relativi importi di AUU erogati per anno e mese di competenza. Anno 2023 - Fonte: INPS 2024

Mese di competenza	Numero richiedenti pagati	Numero figli	Importo complessivo erogato (milioni di euro)	Importo medio mensile per richiedente* (euro)	Importo medio mensile per figlio (euro)
gennaio	5.489.740	8.756.241	1.452,0	264	166
febbraio	5.503.884	8.773.642	1.448,8	263	165
marzo	5.670.363	9.021.323	1.436,4	253	159
aprile	5.668.912	9.019.050	1.437,6	254	159
maggio	5.661.217	9.004.202	1.437,1	254	160
giugno	5.650.747	8.982.927	1.434,7	254	160
luglio	5.640.302	8.961.782	1.438,7	255	161
agosto	5.651.712	8.972.938	1.444,0	256	161
settembre	5.658.891	8.978.475	1.449,4	256	161
ottobre	5.675.888	8.998.028	1.456,6	257	162
novembre	5.686.560	9.009.723	1.460,3	257	162
dicembre	5.709.738	9.051.937	1.471,0	258	163
<b>Importo complessivo relativo ai mesi di competenza 2023</b>			<b>17.366,6</b>		
<b>Media mensile beneficiari 2023</b>	<b>5.638.996</b>	<b>8.960.856</b>			
<b>Importo medio mensile 2023</b>				<b>257</b>	<b>162</b>

\* Si intende l'importo erogato complessivamente per i figli indicati dal richiedente nella domanda, senza tener conto della modalità di pagamento, che eventualmente consente ai due genitori di ricevere ciascuno la metà dell'importo. Tuttavia, se il figlio per il quale si è richiesto AUU è anche presente in un nucleo che fa capo all'altro genitore che percepisce RdC, l'importo dell'AUU in questa tavola risulta conteggiato solo per la parte del genitore richiedente.

Dal punto di vista territoriale, infine, si registra che la concentrazione di importi più elevati si ha al Sud, dove per tutti i mesi dell'anno si rileva un valore medio mensile dell'AUU per figlio decisamente superiore rispetto a quelli del Centro e del Nord: con riferimento al mese di dicembre 2023 si rileva un valore medio mensile dell'AUU di 175€ a figlio (il valore massimo pari a 185€ si registra in Calabria), mentre per il complesso delle regioni del Nord si osserva un importo medio per figlio di 155€ (con un valore minimo di 149€ nella Valle d'Aosta e di 150€ nella Provincia autonoma di Bolzano). La differenziazione territoriale in termini di importi medi erogati, oltre alle eventuali diversità del numero e della composizione dei nuclei familiari, risulta in buona parte riconducibile alla distribuzione del reddito tra aree geografiche, in quanto la misura del beneficio riconosciuto è funzione (inversa) del livello di ISEE, di fatto meno elevato al Sud rispetto al Nord.

## 2.4. Qualità, efficienza, efficacia

Nei paragrafi precedenti sono già state anticipate in maniera rapsodica alcune informazioni relative a grandezze che possono essere interpretate anche come *proxy* dell'efficacia dei servizi in questione. Purtroppo è doveroso ricordare che, come messo in evidenza in precedenti edizioni di questa Relazione, nel nostro Paese non sono realmente disponibili sistemi e procedure strutturate di valutazione della qualità che consentano di apprezzare effettivamente la congruenza dell'offerta di welfare rispetto ai fabbisogni sociali, i quali pure nell'ultimo decennio paiono caratterizzati da un incremento delle condizioni di vulnerabilità di consistenti segmenti di popolazione e da un ampliamento delle disuguaglianze su base territoriale.

Anche se in questo dominio di politica pubblica le strategie istituzionali susseguitesesi in anni recenti hanno palesato una qualche capacità di innovazione (ad esempio nel ricorso alla prova dei mezzi o nell'adozione di disegni sperimentali di monitoraggio), sarebbe improprio parlare di un sistema compiuto di valutazione e di modelli virtuosi di azione amministrativa definitivamente improntati ad una misurazione scientifica dei propri effetti nonché alla presa in carico degli orientamenti dell'utenza: entrambi aspetti che sarebbero di rilevanza assoluta laddove si parla di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza, e di servizi ispirati a detti obiettivi<sup>23</sup>.

Tanto premesso, sarebbe del tutto ingeneroso non richiamare alcune informazioni su fenomeni che si muovono in controtendenza rispetto a tale quadro di partenza. Ci si limita qui a menzionare due aspetti riferiti ad infrastrutture essenziali del nostro welfare che vanno assumendo sempre maggior rilievo, cioè a dire sistema degli ATS ed INPS: i dati che sinteticamente si citeranno di seguito riguardano fattori non sovrapponibili e fonti concettualmente distinte (nel primo caso gli operatori dei servizi, nel secondo l'utenza), ma testimoniano una progressione analoga verso la ricerca e l'apprezzamento di più elevati livelli di qualità e di efficienza.

A proposito degli ATS, va *in primis* notato che, seppur raccomandata per esigenze di maggior funzionalità da una legge del 2017, la sovrapposizione geografica con distretti sanitari e centri per l'impiego è stata praticata in casi circoscritti: tale sovrapposizione pare effettivamente rilevabile solo in alcune aree del Paese -Salento, parte dell'Emilia-Romagna e della Sardegna- ma mai applicabile all'intero perimetro di una Regione<sup>24</sup>, con la sola eccezione del Trentino Alto-Adige: laddove realizzata, questa coincidenza viene valutata come assai fruttuosa, specie per ciò che concerne la maggiore efficacia degli interventi. In ogni caso indagini CAWI condotte da INAPP su responsabili di ATS e servizi sociali comunali (corroborate da tassi di copertura dell'universo di riferimento superiori all'80%) mostrano che comunque fenomeni di razionalizzazione organizzativa ispirati al principio dell'integrazione tra leve di welfare sono stati avviati con successo nel periodo 2021/22: in due terzi dei casi i risultati positivi riguarderebbero proprio il raccordo tra assistenza sociale e servizi per il lavoro da un lato, offerta sanitaria dall'altro. Viene valutata in termini lusinghieri anche una consistente sperimentazione di azioni intraprese per favorire forme di collaborazione intraorganizzativa ed interistituzionale, tra cui *équipes* multidimensionali, conferenze intercomunali, formazione congiunta, gruppi tecnico-operativi.<sup>25</sup>

Il secondo riferimento riguarda INPS, in cui l'orientamento all'utenza si concretizza sin dagli Ottanta anche attraverso un sistema di misurazione e valutazione della performance che pone al centro la verifica della qualità dei servizi messi a disposizione dei destinatari<sup>26</sup>. Vale però la pena di citare qui altri esiti che testimoniano una attenzione non banale alla qualità percepita dai cittadini che si rivolgono all'Istituto, in primo luogo per ricordare che nello scorso anno si è conclusa l'attività, iniziata nel 2021, di omogeneiz-

23 Sotto questo punto di vista sembra particolarmente significativa la mancanza di informazioni rivenienti dal Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS), di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

24 Quindi una precipua responsabilità del legislatore regionale -evocata con qualche timidezza dall'ordinamento nazionale, ma nondimeno utile all'esercizio integrato di programmazioni riferite anche ad interventi in tema sociosanitario e servizi per il lavoro- non è stata esercitata nei modi auspicati, presumibilmente in ragione di stratificazioni succedutesi nel tempo e difficili a modificarsi.

25 Si rinvia per questi dati a Scialdone-Giuliano, *Vita erratica...*, cit.

26 La misurazione avviene attraverso un sistema di alimentazione del tutto automatizzato: tutti gli obiettivi di qualità sono infatti inseriti in un Cruscotto Qualità che rappresenta, di conseguenza, lo strumento che consente, oltre che di attribuire obiettivi definiti e certi, anche un monitoraggio costante e una rendicontazione precisa. Detto cruscotto consente di apprezzare ad esempio che per NASPI la "pagabilità" della prestazione viene assicurata entro un mese dalla domanda praticamente nel 90% dei casi rilevati a livello nazionale (il che produce per il disoccupato una continuità di reddito importante, che risulta in percentuale meno significativa solo in aree quali Calabria, Campania e Molise).

zazione delle nomenclature di tutti i servizi telematici<sup>27</sup>. Come rafforzamento delle misure di trasparenza e semplificazione dell'accesso ai servizi telematici, si sono altresì adottati nuovi standard nei formati dei contenuti e si sono superate forme linguistiche involute o eccessivamente condizionate dal linguaggio giuridico. Le soluzioni adottate per la riprogettazione dei formati, per la loro classificazione e collocazione nel nuovo portale sono state sottoposte ai test di usabilità da parte degli utenti; a fine 2022 questi test hanno dato indicazioni utili per adeguare le soluzioni proposte ancora in fase di progettazione, e hanno confermato il miglioramento in termini di semplificazione e usabilità del nuovo portale (apprezzamento per la riprogettazione con percentuali superiori al 70% dei feedback ricevuti).

Ancora più interessante il risultato di una indagine di *Customer experience* relativa ad oltre 30mila utenti che nel periodo da marzo 2022 a luglio 2022 hanno ricevuto la prestazione richiesta<sup>28</sup>. Purtroppo sono disponibili solo dati aggregati, che danno congiuntamente conto dell'accesso a prodotti/servizi assai diversi: non solo AUU e Rdc, ma anche trattamenti pensionistici (ad esempio Vecchiaia, Anzianità, Anticipate) o misure destinate alla componente femminile della forze di lavoro (Opzione Donna, Indennità Maternità parasubordinate). Purtroppo i risultati sono significativi. L'indagine, infatti, offre due ulteriori indici di qualità del servizio, trasversali a tutti i canali di contatto<sup>29</sup>, che riguardano:

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

Le risultanze mostrano un indice di soddisfazione globale sull'esperienza avuta con l'INPS pari a **3,93**, mentre quello relativo all'accessibilità ai diritti e ai servizi si presenta leggermente inferiore (**3,77**) su di una scala da 1 (per nulla soddisfatto) a 5 (completamente soddisfatto). La rilevazione in esame mostra risultati complessivi in netto miglioramento rispetto all'ultima rilevazione confrontabile, cioè quella svolta nel 2019 (pre-pandemia). Il giudizio di soddisfazione globale è oggi **3,93**, contro il **3,74** del 2019 (sempre su di una scala da 1 a 5).

## 2.5. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 ed agli obiettivi di benessere equo e sostenibile

Il Rapporto BES appena pubblicato da ISTAT<sup>30</sup> mette bene in luce alcuni aspetti che hanno un impatto diretto sulle dinamiche connesse alla disegualianza. In primo luogo, nonostante alcune tendenze positive relative alla ripresa del reddito disponibile delle famiglie nel 2023 e la connessa 'ripresa' della propensione al risparmio, la perdita di potere di acquisto analizzata attraverso l'evoluzione temporale dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) nel periodo 2019-2023 ha registrato una variazione di oltre il 17% che ha ovviamente colpito in maniera più marcata le famiglie con i redditi disponibili più bassi, per le quali la crescita cumulata dell'indice è stata di quasi il 22% considerando il peso più rilevante delle componenti di spesa come beni energetici e alimentari. Ciò non sembra conforme rispetto al traguardo che l'Obiettivo 10 dell'Agenda ONU 2030 raccomanda per intensificare la crescita dei redditi nello strato sociale più basso della popolazione.

Un autorevole studio pubblicato a fine 2023<sup>31</sup> peraltro insiste sul permanere e diffondersi di fenomeni di insicurezza economica che in Europa pregiudicano fortemente le possibilità di mobilità sociale in ascesa: secondo tale analisi, le condizioni di instabilità dei redditi e di fragilità finanziaria della popolazione

27 Anche al fine di migliorare i risultati del motore di ricerca interno e favorire la massima aderenza ai criteri che garantiscono l'ottimale indicizzazione da parte dei motori di ricerca esterni.

28 L'adesione all'indagine risulta assai differenziata per aree geografica: le regioni con la maggior percentuale di riscontri sono l'Emilia-Romagna, la Liguria e il Friuli-Venezia Giulia.

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

30 ISTAT (2024), *BES 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, accessibile in <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/04/Bes-2023-Ebook.pdf>

31 OECD (2023), *On Shaky Ground? Income Instability and Economic Insecurity in Europe*, OECD Publishing, Paris.

italiana sono peggiori della media dei paesi OCSE, e la provvista di leve di protezione sociale è nel nostro contesto nazionale comparativamente meno efficace nel ridurre i rischi di povertà e marginalizzazione.

Prendendo altresì in considerazione gli indicatori di Europa 2030 relativi alla grave deprivazione materiale e sociale e la bassa intensità di lavoro, questi mettono in evidenza differenze territoriali importanti sia a livello di macro ripartizione geografica che a livello regionale.

Lo stesso allungamento della speranza di vita e la diminuzione della popolazione soprattutto nella fascia dei giovani si sono ulteriormente evidenziati in maniera più intensa in territori depressi da un punto di vista economico e produttivo, dove si vive la realtà dello spopolamento, ma anche nelle aree metropolitane in cui si evidenziano situazioni di fragilità e criticità connesse all'invecchiamento. Se da un lato il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione ha inciso sull'aspettativa di vita, è altrettanto vero che condizioni invalidanti sono aumentate e si sono diffuse per un numero crescente di anziani.

Rispetto ad un target altrettanto peculiare, in un recente contributo redatto per l'Osservatorio Nazionale delle persone con disabilità ISTAT ha messo in evidenza come si faccia riferimento a un cospicuo bacino di utenza quando si considera questo gruppo-bersaglio: le persone con una certificazione o quelle a cui è stata erogata una pensione o una indennità legata alla disabilità (approccio medico) assommano nel 2021 a 7 milioni e 658 mila, dei quali 455 mila sono minori, 2 milioni 958 mila hanno un'età compresa tra i 18 e i 64 anni, 4 milioni e 245 mila sono ultra65enni; secondo l'approccio bio-psicosociale, le persone che, a causa dell'interazione negativa tra condizioni di salute e ambiente di vita, non sono in grado di svolgere le normali attività sono nel 2022 pari a 2 milioni e 921mila (di cui 1 milione 750 mila sono donne). Sempre in base ai dati dell'Istituto Nazionale di Statistica, proprio in tema di accessibilità ai servizi di pubblica utilità si attesta come il 23,5% delle persone con disabilità ricorra agli uffici comunali (nel resto della popolazione la quota sale al 30,6%), mentre fa ricorso ai servizi degli uffici postali il 39,3% le persone con disabilità, a confronto di una quota corrispondente nel resto della popolazione che sale al 58,9%. Problemi di accesso di analogia rilevanza si riscontrano anche in ambito scolastico, se si pensa che nell'anno scolastico 2021-2022 soltanto una scuola su tre risulta accessibile per gli alunni con disabilità motoria. Questi pochi dati mostrano basicamente come lo svantaggio di tale gruppo sociale in termini comparati rispetto al resto della popolazione emerga fin dalle condizioni materiali di accesso e utilizzo di beni essenziali (istruzione e servizi di pubblica utilità), e come questo differenziale negativo debba invece essere corretto e compensato tramite un'offerta di assistenza mirata e individualizzata.

Come già rilevato più su, per questo target si sta approntando un insieme di riforme strutturali che per dispiegare i propri effetti richiedono tempo e concorso di vari attori istituzionali, e che potrebbero sortire esiti positivi nel medio-lungo termine. D'altro canto, mentre si registra una discreta continuità se non proprio una decisa accelerazione sul versante di indirizzi statuiti da tempo in campo assistenziale (come ad esempio mostra l'investimento appostato su ATS e addirittura la determinazione di LEPS significativamente finanziati), vi sono segmenti di politiche pubbliche che da almeno un decennio scontano una elevata variabilità per quanto concerne il design delle misure, le condizioni di eleggibilità, la combinazione con altre leve di intervento: si pensi ai dispositivi finalizzati al contrasto alla povertà (nuovamente modificati dal legislatore nel corso del 2023). Predicare in tale temperie che -come pretende l'Obiettivo 1 dell'Agenda ONU- venga garantito il rinforzo alla resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità, di modo da ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi estremi, può apparire addirittura velleitario, vista ormai la vicinanza della *deadline* rappresentata dall'anno 2030. Anche per tali motivi resta apertissima una prospettiva di analisi dell'evoluzione degli interventi di welfare e della correlata offerta di servizi, che sarà importante continuare a monitorare negli anni a venire.

## Contrasto alla disuguaglianza di genere, con riferimento all'obiettivo 5 dell'Agenda Onu 2030

### Il quadro normativo per la riduzione del divario di genere

**a cura del Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**

Al fine di fornire elementi utili alla redazione della Relazione annuale del CNEL per l'anno 2024, con particolare riferimento alla sezione dedicata al contrasto alle disuguaglianze di genere, per quanto di competenza di questa Direzione Generale, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 5 della legge 5 novembre 2021, n. 162 – recante modifiche al Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo, con l'obiettivo di contrastare più efficacemente il fenomeno del *gender pay gap*, anche attraverso nuovi meccanismi premiali – ha previsto, per l'anno 2022, nel limite di 50 milioni di euro, un esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in favore delle aziende private che siano in possesso della certificazione della parità di genere, di cui all'articolo 46-bis del citato decreto legislativo n. 198/2006. La relativa spesa, per l'anno 2022, è stata posta a carico del capitolo di spesa 4363 (Sgravi contributivi), istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche previdenziali e assicurative.

Detta misura è successivamente divenuta strutturale, a decorrere dal 2023, per effetto dell'articolo 1, comma 138, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che – modificando l'articolo 1, comma 276, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 – ha incrementato, a partire dal 2023, a 52 milioni di euro annui la dotazione del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere (capitolo di spesa 2820). Quest'ultimo era stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale dei Rapporti di lavoro e delle relazioni industriali dall'articolo 1, comma 276, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, con una dotazione originaria di 2 milioni di euro: per effetto della novella normativa, le risorse incrementate sono state destinate alla copertura finanziaria di interventi di promozione della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro, inclusi i benefici contributivi in favore delle imprese in possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del decreto legislativo n. 198/2006.

In attuazione dell'articolo 5 della legge n. 162/2021 e dell'articolo 1, comma 138, della legge n. 234/2021 è stato emanato il decreto 20 ottobre 2022 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia ed il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono state definite le modalità per l'accesso agli esoneri contributivi da parte dei soggetti che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del decreto legislativo n. 198/2006. Tale esonero è determinato in misura non superiore all'1% dei contributi complessivi dovuti dal datore di lavoro e nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna azienda certificata, riparametrato e applicato su base mensile in relazione alle mensilità di validità della certificazione della parità di genere, nel rispetto del limite di spesa di cui sopra. Nell'ipotesi in cui le risorse non siano sufficienti a far fronte all'insieme delle richieste, l'esonero spettante dovrà essere proporzionalmente ridotto per la totalità dei soggetti ammessi al beneficio per garantire il rispetto del complessivo limite di spesa di 50 milioni di euro.

Rispetto a detto limite di spesa si evidenzia peraltro che, con legge 30 dicembre 2023, n. 213 (c.d. Legge di Bilancio 2024), le risorse stanziare sul citato Fondo per il sostegno della parità salariale di genere sono state ridotte a 49.430.000 per l'anno 2024 e a 49.400.000 per gli anni 2025 e 2026.

La procedura amministrativa degli esoneri contributivi è interamente gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che ha diramato un'apposita circolare – la n. 137 del 27 dicembre 2022 – nella quale ha fornito le prime istruzioni operative per consentire alle aziende che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2022 di accedere alla nuova misura. Infatti, l'INPS annualmente avvia la campagna di acquisizione delle domande di esonero contributivo per i datori di lavoro privati che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Ciò al fine di consentire ai datori di lavoro in possesso di valida certificazione di presentare domanda per accedere alla misura di esonero entro il primo termine utile successivo alla data di conseguimento della certificazione. Il beneficio, per l'ammontare dell'importo autorizzato, potrà essere fruito per l'intero periodo di validità della certificazione (di norma tre anni), a partire dal primo mese di validità della stessa. La domanda di accesso all'esonero può essere presentata anche successivamente al suddetto termine, pur sempre però nell'ambito delle finestre temporali indicate annualmente dall'INPS, purché la certificazione di genere sia ancora in corso di validità. Tutte le domande presentate nell'ambito della medesima finestra temporale indicata dall'INPS sono finanziate a valere sulle risorse disponibili per l'annualità di riferimento, anche ai fini della eventuale riduzione per insufficienza di risorse.

Le domande sono preventivamente verificate dall'INPS. Ai fini della verifica del possesso dei requisiti legittimanti la fruizione dell'esonero, il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri comunica periodicamente all'Istituto i dati identificativi delle aziende del settore privato che siano in possesso della certificazione di parità di genere. I datori di lavoro privati che abbiano dichiarato il possesso di una certificazione risultata non coerente con i requisiti legittimanti richiesti, a seguito degli accertamenti effettuati dal Dipartimento per le pari opportunità, saranno destinatari di un intervento di recupero degli importi autorizzati e indebitamente fruiti. Le risorse così recuperate dall'INPS sono rese disponibili per l'annualità successiva.

L'INPS, inoltre, provvede ad un monitoraggio annuale ai fini del rispetto del limite di spesa complessivo, comunicando le risultanze della suddetta procedura al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Infine, in relazione all'annualità di conseguimento della certificazione 2023, l'INPS con proprio messaggio n. 4614 del 21 dicembre 2023 ha comunicato l'avvio della nuova campagna di acquisizione delle domande di esonero contributivo per i datori di lavoro privati che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2023, con chiusura della finestra temporale fissata al 30 aprile 2024.

## Contrasto alla disuguaglianza di genere, con riferimento all'obiettivo 5 dell'Agenda Onu 2030

### Sistema di certificazione per la parità di genere

a cura del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

#### Descrizione del progetto

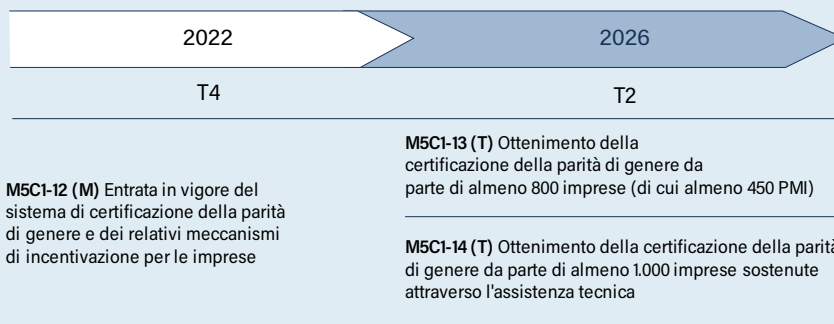
M5C1 - Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere

Importo complessivo: 10.000.000 euro

Obiettivo del progetto è la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare *policy* adeguate a ridurre il *gap* di genere in tutte le aree maggiormente critiche (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità).

L'intervento si articola in quattro fasi:

- definizione del sistema per la certificazione sulla parità di genere e dei relativi meccanismi di incentivazione per le imprese;
- creazione di un sistema informativo presso il Dipartimento per le pari opportunità con funzione di piattaforma di raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati;
- attivazione del sistema di certificazione sulla parità di genere a partire dal 31 dicembre 2022. Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese). Nella fase sperimentale (fino al secondo trimestre 2026) la certificazione sarà agevolata per le imprese di medie, piccole e micro-dimensioni, e accompagnata da servizi di accompagnamento e assistenza;
- ottenimento, da parte delle imprese, della certificazione della parità di genere.



#### Attuazione

La certificazione della parità di genere è stata introdotta nel sistema normativo italiano dalla legge 5 novembre 2021, n.162, che ha modificato il Codice delle pari opportunità di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e dall'articolo 1, commi 145-147, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022).

Il 1° ottobre 2021 è stato istituito, con decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità, il Tavolo di lavoro sulla "Certificazione di genere delle imprese", composto da rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per le politiche della famiglia, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Consigliera nazionale di parità. Il Tavolo ha lavorato alla definizione degli *standard* tecnici del sistema di certificazione.

In particolare, il Tavolo di lavoro ha individuato i criteri di certificazione poi confluiti nella prassi di riferimento di Uni, l'ente italiano di normazione, adottata formalmente e pubblicata in data 16 marzo 2022. [La prassi UNI/PdR 125:2022](#), definisce le «Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (*Key Performance Indicator* - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni», per misurare le azioni finalizzate a promuovere e tutelare le diversità e le pari opportunità sul luogo di lavoro.

Con decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 29 aprile 2022, che ha dato attuazione all'articolo 1 comma 147 della legge 30 dicembre 2021, n.234, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 1° luglio 2022, sono stati interamente recepiti i parametri fissati dalla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022. Inoltre, è stato specificato che al rilascio della certificazione della parità di genere alle imprese in conformità alla UNI/PdR 125:2022 provvedono i soli organismi di valutazione accreditati ai sensi del regolamento (Ce) 765/2008: in Italia tali organismi sono quelli accreditati da Accredia, l'Ente italiano di accreditamento. Con lo stesso decreto sono state fissate altresì le modalità di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e dei consiglieri territoriali e regionali di parità per il controllo e la verifica del rispetto dei requisiti necessari al mantenimento dei parametri minimi da parte delle imprese.

Con l'emanazione della circolare tecnica n. 43/2022 del 5 dicembre 2022, Accredia, Ente nazionale di accreditamento, ha dato disposizioni in merito all'accREDITAMENTO degli organismi di valutazione che vorranno certificare la parità di genere ai sensi della UNI/PdR 125:2022. Gli organismi di valutazione accreditati potranno certificare organizzazioni ed imprese di tutte le dimensioni. A partire dal 30 giugno 2022 fino al 22 febbraio 2024, Il Comitato settoriale di accREDITAMENTO certificazione e ispezione (CSA CI) ha accREDITATO 50 Organismi di certificazione, che a loro volta hanno provveduto a rilasciare 2267 certificazioni della parità di genere a imprese di tutte le dimensioni. In particolare, le imprese certificate ad oggi si dividono in 544 grandi, 751 medie, 765 piccole e 207 microimprese.

Ai fini della creazione di un sistema informativo presso il Dipartimento per le pari opportunità con funzione di piattaforma di raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati, si è proceduto ad un affidamento *in house* alla società Sogei S.p.A.. L'affidamento, per un importo di 977.964,79 euro, è avvenuto con la firma di un Accordo esecutivo in data 28 gennaio 2022, nell'ambito della Convenzione quadro che Sogei S.p.A. ha siglato con la Presidenza del Consiglio dei ministri, scaduto il 30 aprile 2023. La spesa consuntivata a chiusura di tale accordo è stata pari a 197.781,81 euro. Il rilascio delle prime funzionalità del sistema informativo, raggiungibile all'indirizzo <https://certificazione.pariopportunita.gov.it> è avvenuto in data 21 dicembre 2022. Un secondo Accordo esecutivo con Sogei S.p.A. è stato sottoscritto dal Dipartimento per le pari opportunità in data 31 luglio 2023, con scadenza il 31 dicembre 2026 per un importo di 1.548.381,71 euro, a seguito della nuova Convenzione quadro stipulata in data 15 febbraio 2023 tra Sogei S.p.A. e la Presidenza del Consiglio dei ministri. La raccolta dei dati della certificazione avverrà anche grazie alla collaborazione con Accredia, l'Ente nazionale di accreditamento, con cui è stata sottoscritta una convenzione in data 27 ottobre 2023.

Per quanto concerne i meccanismi di incentivazione alle imprese che devono accompagnare l'introduzione della certificazione della parità di genere, in coerenza con quanto previsto in sede di definizione dell'intervento del PNRR, con il decreto legge 30 aprile 2022 n. 36 recante misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il legislatore aveva proceduto ad integrare il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (codice dei contratti pubblici), attraverso l'articolo 34 recante "*Rafforzamento del sistema di certificazione della parità di genere*", che prevede che l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere sia comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna. In particolare, secondo quanto previsto all'art. 34 del decreto-legge, che ha modificato gli artt. 93, comma 7, e 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, le amministrazioni aggiudicatrici nei loro avvisi prevedono una diminuzione della garanzia del 30 per cento nei contratti per servizi e forniture con imprese in possesso della certificazione di genere e indicano un maggiore punteggio legato al possesso della certificazione di genere. Tale meccanismo di incentivazione ha costituito una parte sostanziale del sistema di certificazione previsto dalla Milestone M5C1-12 ed è confluito nella consuntivazione della misura a fine dicembre 2022.

Le disposizioni del precedente Codice sono state abrogate a partire dal 1° luglio 2023. Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "Codice dei contratti pubblici", in vigore dal 1° aprile 2023, le cui disposizioni hanno acquistato efficacia dal 1° luglio 2023, pone attenzione ai temi della parità di genere e modifica il sistema degli incentivi. Ai sensi dell'articolo 102 del decreto legislativo, si prevede che nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere tra gli altri, l'impegno di garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate. Per tale fine l'operatore economico deve indicare nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere a quegli impegni. La stazione appaltante è tenuta a verificare l'attendibilità degli impegni assunti, con qualsiasi adeguato mezzo, solo nei confronti dell'aggiudicatario dell'offerta.

L'articolo 106, comma 8, del nuovo Codice dei contratti pubblici, inoltre, prevede la riduzione della garanzia fideiussoria del 20%, cumulabile con altre riduzioni previste dallo stesso comma, valevole quando l'operatore economico possieda uno o più delle certificazioni o marchi individuati tra quelli previsti dall'allegato II.13, nonché applicabile a tutte le tipologie di contratto (non più solo a servizi e forniture). Nell'allegato si fa riferimento alla certificazione della parità di genere rilasciata in conformità alla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022.

Ai sensi dell'articolo 108, comma 7, il nuovo Codice dei contratti pubblici prevede che le stazioni appaltanti indichino, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198.

Con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la portata dell'intervento si è proceduto a dare attuazione ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 della legge 5 novembre 2021, n. 162, che hanno introdotto forme di incentivo sotto forma di sgravi contributivi per le aziende in possesso della certificazione di genere, che possono avvalersi di un esonero dal versamento di una percentuale dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro. La legge ha stanziato 50 milioni di euro per il 2022 e prevede un esonero non superiore all'1% di tali contributi nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna impresa. L'art. 1, comma 138 della legge di bilancio 2022 ha stanziato ulteriori fondi per finanziare la misura a regime, prevedendo 50 milioni di euro a decorrere dal 2023. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia e con il Ministro dell'economia e delle finanze del 20 ottobre 2022 sono state definite le modalità attuative della decontribuzione per le imprese certificate. La circolare INPS n. 137 del 27 dicembre 2022 ha stabilito le prime istruzioni operative per l'accesso all'esonero contributivo per i datori di lavoro delle aziende che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2022. Con il Messaggio n. 4614, pubblicato il 21 dicembre 2023, INPS ha fornito le indicazioni e istruzioni operative per accedere all'esonero contributivo per le aziende che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2023, nonché chiarimenti relativi alle domande presentate nella prima campagna.

Ulteriori forme di incentivo sono previste dall'articolo 5, comma 3, della legge 5 novembre 2021, n. 162 per cui alle aziende che, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, siano in possesso della certificazione di genere, è riconosciuto un punteggio premiale per la valutazione di proposte progettuali, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti.

Il raggiungimento della Milestone M5C1-12, sopracitata, è stato consuntivato alla Commissione europea a fine dicembre 2022 tramite caricamento della documentazione rendicontativa sulla piattaforma ReGIS.

Il Dipartimento per le pari opportunità, in attuazione della misura del PNRR, contribuirà a supportare le piccole e medie e microimprese (PMI) nel processo di certificazione, mediante l'erogazione di un contributo massimo di euro 2.500 ad impresa per servizi di assistenza tecnica e di accompagnamento alla certificazione, per un ammontare complessivo di euro 2.500.000, ed un contributo massimo di euro 12.500 ad impresa a copertura dei costi di certificazione, per un ammontare complessivo di euro 5.500.000, a valere sul dispositivo Next Generation EU. Quest'ultimo contributo è erogato direttamente agli organismi di certificazione accreditati, a cui le imprese si rivolgono su base volontaria. Le modalità di erogazione dei contributi sono definite mediante due distinti Avvisi rivolti rispettivamente agli organismi di certificazione accreditati, pubblicato il 14 febbraio 2023, e alle PMI, pubblicato il 6 novembre 2023. Il termine per la presentazione delle domande si è chiuso il 28 marzo 2024. L'Avviso per le PMI è volto all'erogazione di una prima tranche dei contributi pari a euro 4.000.000. È previsto a breve un secondo Avviso per l'erogazione della seconda parte di contributi alle PMI. La gestione degli Avvisi è stata affidata a Unioncamere mediante un accordo di collaborazione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sottoscritto in data 15 settembre 2022. Il decreto di approvazione e impegno dell'accordo, datato 20 settembre 2022, a firma del Capo Dipartimento per le pari opportunità, è stato registrato alla Corte dei conti in data 11 novembre 2022, reg. n. 2819. L'accordo prevede, oltre alla progettazione e organizzazione delle attività relative all'introduzione del sistema della certificazione di genere, anche attività specifiche di promozione e diffusione del sistema di certificazione della parità di genere.



Si segnala infine che con il decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 5 aprile 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 102 del 3 maggio 2022, è stato istituito il Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese ai sensi dell'articolo 1, comma 145, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), con l'obiettivo di concorrere, attraverso approfondimenti, all'elaborazione di proposte e monitoraggio delle attività, al funzionamento del sistema della certificazione della parità di genere, anche in comparazione con esperienze internazionali di altri Paesi e di organizzazioni internazionali.

Il Tavolo è composto da due rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, due del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e due del Ministero dello sviluppo economico, da due componenti rappresentanti delle consigliere e dei consiglieri di parità, da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e da quattro esperti in materie giuridico economiche e sociologiche con competenze specifiche sulle tematiche di genere. I componenti del Tavolo sono stati nominati con decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 19 luglio 2022. Del nuovo Tavolo sulla certificazione si avvarrà l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, istituito dall'articolo 1, comma 141, della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Con l'istituzione del Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese cessa dalle proprie funzioni il tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese costituito con decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità del 10 ottobre 2021.

## Contrasto alla disuguaglianza di genere, con riferimento all'obiettivo 5 dell'Agenda Onu 2030

### La presenza femminile nelle posizioni di vertice istituzionale

a cura di Ilaria Straccamore, ISTAT

L'accesso delle donne alle posizioni apicali decisionali rappresenta una delle componenti più critiche della situazione italiana. Secondo il Gender Equality Index 2023<sup>32</sup>, calcolato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), il dominio del "potere" è tra quelli in cui è più marcata la disuguaglianza di genere nel nostro Paese, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, legati soprattutto all'introduzione di quote stabilite per legge per incentivare la partecipazione attiva delle donne alla politica e la presenza femminile negli organi delle società quotate. La Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 si concentra anche su questi aspetti, puntando su programmi di revisione delle opportunità di carriera verticale per le donne e di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello, coerentemente con le politiche europee e gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

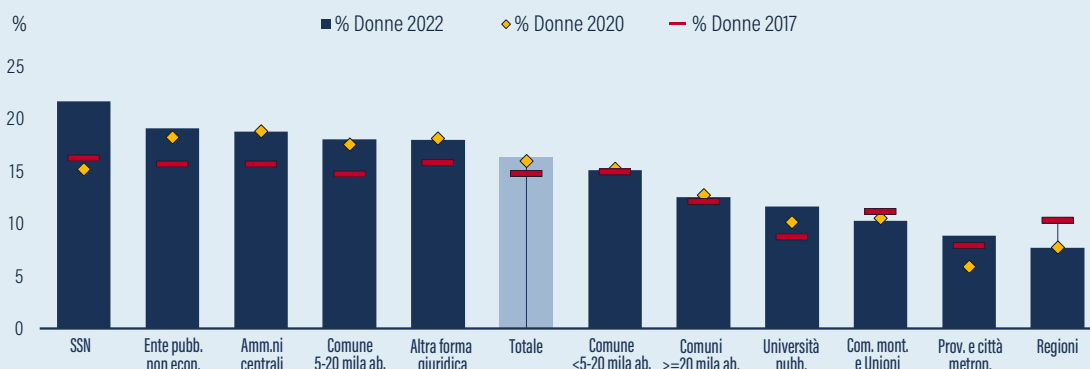
Con specifico riguardo al mondo delle Amministrazioni Pubbliche, il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche consente di effettuare una valutazione dello squilibrio di genere nelle posizioni apicali delle istituzioni, attraverso i dati sulla presenza femminile negli organi di vertice politico, che è il legale rappresentante dell'istituzione, negli altri organi di governo con funzioni di indirizzo politico-amministrativo e in quelli di controllo interno. Inoltre, il Censimento rileva le figure di vertice amministrativo che svolgono una funzione centralizzata di raccordo tra l'organo di vertice politico e le strutture amministrativo-gestionali apicali.

In questo contesto, si presentano i primi risultati, attualmente disponibili in forma provvisoria, dell'ultima edizione del Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche, riferita al 31 dicembre 2022, che offrono un quadro aggiornato sulla composizione di genere degli organi istituzionali di vertice politico<sup>33</sup>.

Nel 2022 la presenza femminile ai vertici delle Amministrazioni Pubbliche è ancora limitata: solo nel 16,3%<sup>34</sup> dei casi le donne rivestono, ad esempio, il ruolo di sindaco, nei comuni, o di rettore, nelle università. Si rilevano comunque dei lievi progressi rispetto al 2020 (16,0%) e in maggior misura al 2017 (14,7%).

La quota di donne arriva al 21,6% nelle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale, in cui si registra anche il progresso più significativo rispetto alle due rilevazioni censuarie precedenti (+6,5 punti percentuali rispetto al 2020 e +5,4 rispetto al 2017). Seguono gli Enti pubblici non economici (19,1%) e le Amministrazioni centrali dello Stato (18,8%). A poca distanza si collocano inoltre i Comuni tra i 5 e 20 mila abitanti (18,0%) e le Altre forme giuridiche (17,9%). La quota femminile più bassa si registra nelle Regioni (7,7%), peraltro in calo di 2,6 punti percentuali rispetto al 2017, e nelle Province e Città metropolitane (8,8%). Tra le altre istituzioni si rilevano le Università, dove si è avuto un aumento di donne di quasi 3 punti percentuali rispetto al 2017 (Figura 1).

Figura 1 - Presenza femminile negli organi di vertice delle istituzioni pubbliche per forma giuridica. Valori percentuali. Anni 2022, 2020 e 2017



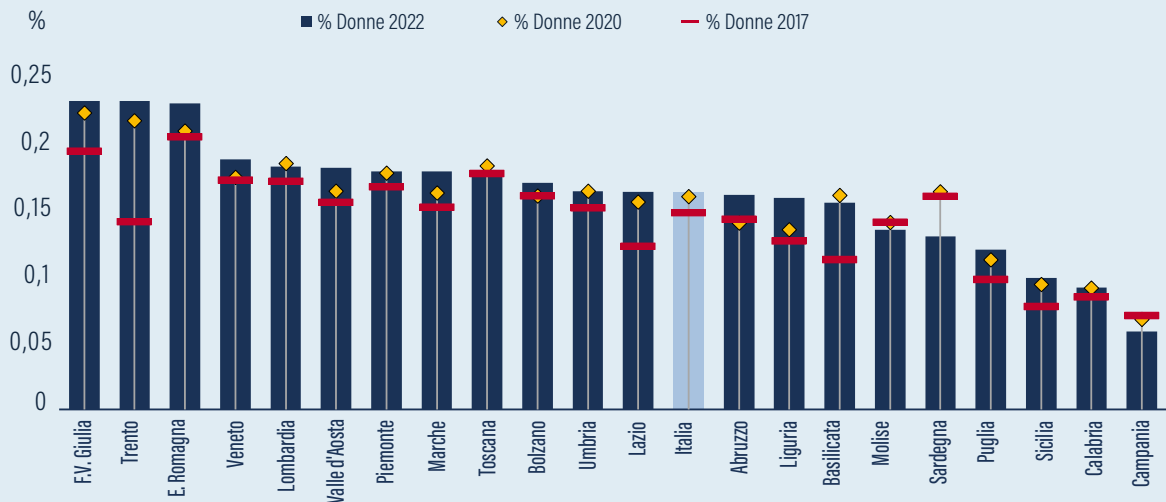
32 Indicatore sintetico ma esaustivo delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri. Il punteggio dell'indicatore è definito sulla base del divario tra donne e uomini rilevato in sei settori principali, ossia lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere, salute.

33 Ministro, Sindaco, Rettore, Presidente, o altra massima carica istituzionale.

34 Il confronto temporale è stato effettuato sul panel delle istituzioni rispondenti al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche con data di riferimento al 31 dicembre 2017, 2020 e 2022.

A livello territoriale si confermano differenze significative tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. Il Mezzogiorno rileva i livelli più bassi di presenze femminili ai vertici delle istituzioni (10,9%) e il Nord-est quelli più alti (20,9%). L'incidenza più bassa si osserva in Campania (5,8%) e la più elevata in Friuli Venezia Giulia (23,1%). Un progresso significativo si registra nella Provincia Autonoma di Trento (+9 punti percentuali rispetto al 2017), mentre la Sardegna si distingue per la riduzione più consistente (-3 punti percentuali rispetto al 2017) (Figura 2).

Figura 2 - Presenza femminile negli organi di vertice delle istituzioni pubbliche per regione. Valori percentuali. Anni 2022, 2020 e 2017

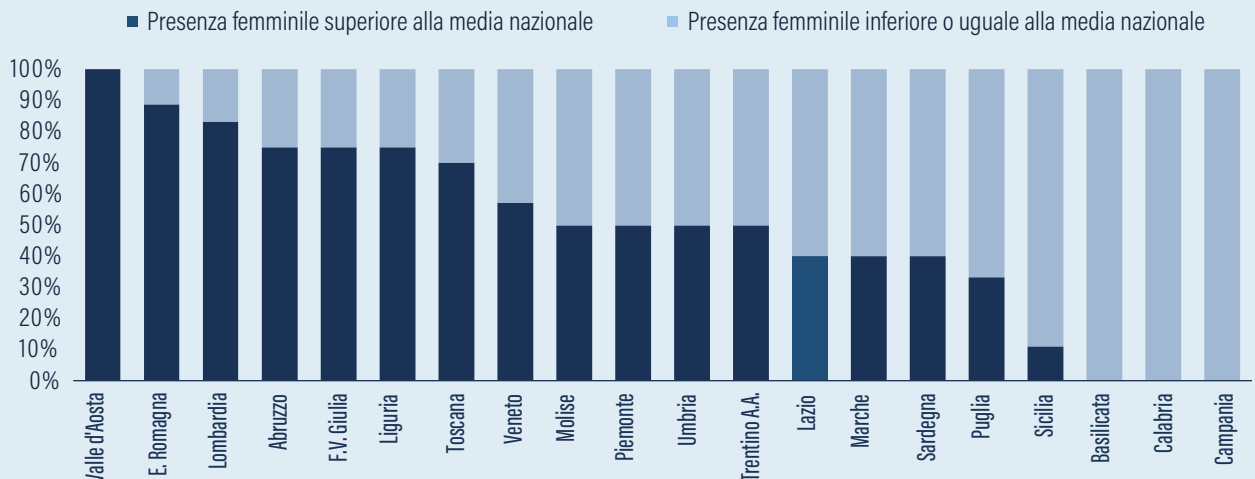


**Focus sulla presenza femminile nelle posizioni di vertice degli Enti Pubblici Territoriali**

In questo contesto, si è scelto di delimitare il perimetro di analisi agli Enti Pubblici Territoriali (EPT), in cui rientrano Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità montane e isolate e Unioni di comuni. In particolare, si analizza la composizione di genere al 31 dicembre 2022 degli organi istituzionali di vertice politico di tali enti, che sono tipicamente di origine elettiva. L'analisi che segue consente di monitorare a livello provinciale l'equilibrio tra donne e uomini nelle posizioni di vertice apicali delle istituzioni locali più vicine ai cittadini, anche alla luce delle disposizioni normative messe in atto nelle ultime legislature per favorire la parità di accesso alle cariche elettive in ambito nazionale, regionale e locale<sup>35</sup>.

Meno di 2 donne su 10 rivestono il ruolo di vertice politico negli EPT, ad esempio di sindaco, nei comuni, o di presidente, nelle regioni. La polarizzazione Nord-Sud è evidente, con le regioni del Nord d'Italia che presentano tutte almeno il 50% di province che si caratterizzano per una presenza femminile superiore alla media nazionale. Nella maggior parte delle regioni del Sud questa percentuale si attesta su valori più bassi, che si azzerano per le regioni Basilicata, Calabria e Campania. L'Abruzzo è la regione del Sud che più si distingue, con 3 province su 4 caratterizzate da una presenza femminile ai vertici istituzionali che supera la media nazionale (Figura 3).

Figura 3 - Province con presenza femminile negli organi di vertice degli enti pubblici territoriali, per regione. Valori percentuali. Anno 2022



35 Tra le diverse normative, si annoverano la legge 215/2012 per le elezioni comunali; la legge 56/2014 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; la legge 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la legge 165/2017 per le elezioni del Parlamento; la legge 65 del 2014 per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo.

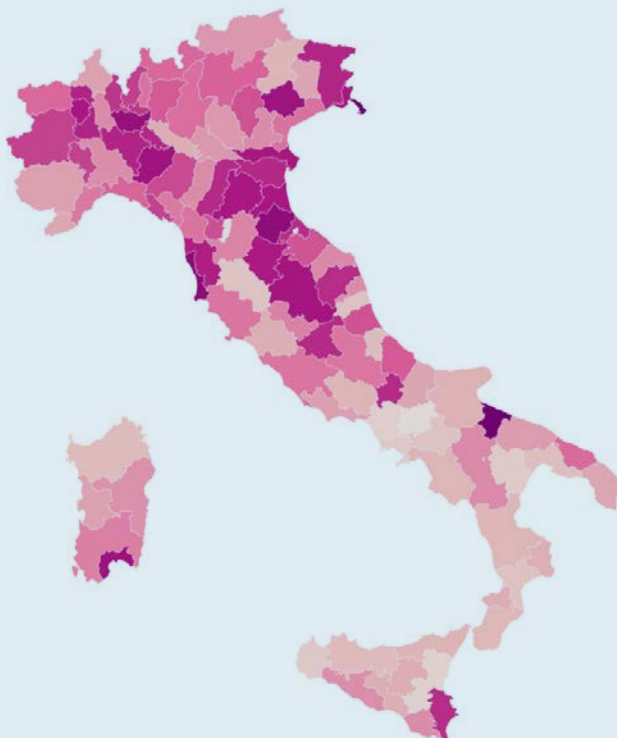
Nel complesso, su 107 province, 55 presentano una percentuale di donne ai vertici superiore alla media nazionale, mentre 52 una percentuale pari o inferiore alla media. Guardando la mappa a livello provinciale emergono, oltre alla classica dicotomia Nord-Sud, anche alcune realtà del Sud che si distinguono per la presenza di donne ai vertici degli EPT (Figura 4).

Le prime 15 province per la presenza di donne si attestano su livelli superiori al 23%. Emergono, in particolare, Trieste (37,5%), Barletta-Andria-Trani (36,4%), Livorno (30,0%), Forlì-Cesena (29,4%), Milano (27,6%), Cagliari (26,3%), Treviso e Piacenza (26,0% per entrambe). Oltre a Barletta-Andria-Trani e a Cagliari, nel Sud si distinguono anche Isernia (20,4%) e Siracusa (20%).

Le 10 province con la più bassa incidenza di rappresentanze femminili ai vertici delle istituzioni locali, si attestano su livelli pari o inferiori al 5,5%. Prato e Benevento si distinguono per non avere rappresentanti donne ai vertici degli EPT. Seguono Catania (1,9%), Caserta (2,6%), Matera (3,6%), Napoli (3,9%), Trapani (4,2%) e Siena (5,1%).

Figura4 - Presenza femminile negli organi di vertice degli enti pubblici territoriali, per provincia. Valori percentuali. Anno 2022

#### VERTICE PER PROVINCIA 2022 QUARTILI



Created with Datawrapper

## 3. Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030<sup>36</sup>

### 3.1. Premessa

La situazione dei servizi per la salute ed il benessere appare, rispetto alla analisi condotta nel precedente anno, tendenzialmente stazionaria. Per quanto riguarda gli input di sistema, permane e si accentua lo squilibrio demografico determinato da una natalità sempre più bassa ed una popolazione sempre più anziana. Le condizioni di salute degli anziani tendono mediamente a migliorare, ma aumenta anche l'impatto delle fragilità, delle patologie croniche e del disagio da solitudine. Le risorse finanziarie, strumentali e di personale a disposizione del sistema risultano ancora insufficienti nonostante gli aumenti introdotti nell'ultimo anno. Continuano ad aumentare la spesa privata dei cittadini per ottenere prestazioni appropriate a fronte di liste di attesa in molti casi assolutamente insostenibili, il fenomeno della rinuncia alle cure per problemi economici ed organizzativi (che ha raggiunto nel 2023 il valore del 7,6% della popolazione) ed anche quello dell'impoverimento per cause legate alla salute (che tocca l'1,6% delle famiglie). Ed aumentano anche le disuguaglianze tra la popolazione immigrata e quella autoctona rispetto all'accesso alle cure, agli esiti di salute materno-infantile e all'appropriatezza di utilizzo dei servizi del sistema sanitario.

Particolarmente allarmante è la situazione del personale, con gravi lacune nella medicina di base, nell'area infermieristica ed in alcuni settori di specializzazione ospedaliera (in particolare nei servizi per l'emergenza).

In termini di offerta, circa un quarto dell'attività di ricovero e circa il 35% di tutti i ricoveri chirurgici sono erogati da strutture private accreditate, con una importante variabilità a livello regionale. Aumenta l'attività professionale intra-moenia ed aumentano anche le risorse destinate alla prevenzione, alla spesa farmaceutica ed alle prestazioni di tipo monetario.

Per quanto riguarda la valutazione delle performance del settore, i dati del Piano Nazionale Esiti (PNE) di Agenas mostrano una sostanziale ripresa nell'erogazione dell'assistenza, con un riallineamento del numero delle prestazioni ai livelli pre-pandemici. Ma permangono discrepanze rilevanti tra regioni e territori sub-regionali, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi, come rilevato anche da Istat e da Crea-Sanità.

Rispetto alla misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES), condotta da Istat sulla base di un accordo con il Cnel, gli indicatori del 2023 mostrano miglioramenti a livello nazionale per la speranza di vita, la salute degli anziani, la mortalità evitabile ed alcuni comportamenti a rischio (come il fumo e la sedentarietà), ma permangono forti le disuguaglianze per molte delle variabili analizzate.

Per quanto riguarda l'obiettivo 3 dell'Agenda dello Sviluppo Sostenibile, secondo le analisi dell'ASviS il paese ha registrato un trend migliorativo costante tra 2016 e 2019, grazie alla riduzione dei comportamenti a rischio (come alcol e fumo), all'aumento della speranza di vita ed alla diminuzione della mortalità per malattie non trasmissibili. Miglioramenti comunque inadeguati rispetto al raggiungimento dei target previsti per il 2030, a causa delle numerose lacune dal punto di vista delle risorse, della debole copertura vaccinale per gli anziani, della riduzione dei posti letto, della carente integrazione tra sociale e sanitario, della debolezza della medicina di comunità e degli sprechi. Insufficiente risulta anche la consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e dell'approccio *One Health* e "Salute in tutte le politiche". E ciò nonostante alcuni significativi passi avanti previsti dalla Missione 6 del PNRR e dall'Atto di Indirizzo di marzo 2024 del Ministero della Salute.

<sup>36</sup> A cura di Carla Collicelli con i contributi di R. Crialesi e A. Burgio dell'ISTAT (paragrafi 3.2.1, 3.2.3, 3.4.1, 3.4.2, 3.6), D. D'Angela, B. Polistena e F. Spandonaro di CREA-Sanità (paragrafi 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.4.3), C. Napoli di INMP (paragrafo 3.4.5), P. Quinto e N. Ferrante di Agenas (paragrafo 3.4.4).

## 3.2. Input di sistema e risorse

### 3.2.1. Aspetti demografici e sociali

Dal 2008, anno di picco relativo della natalità, le nascite si sono ridotte di un terzo. Da allora il saldo naturale è diminuito in modo progressivo, toccando il minimo nel biennio 2020-2021, quando si è registrata una riduzione di oltre 300 mila individui in media annua. Il 2023 si contraddistingue per un nuovo record del minimo di nascite (379 mila) e per una diminuzione del numero di decessi (661 mila), in calo di 54 mila unità rispetto all'anno precedente, segnando una decisa inversione di tendenza per la mortalità. Il saldo naturale è ancora fortemente negativo (-280 mila unità) e solo la dinamica migratoria positiva (274 mila) consente di contenere il calo della popolazione residente. Nel tempo dunque la popolazione ha ridotto la sua capacità di rinnovarsi per effetto dell'apporto quantitativo delle nuove generazioni, configurando quello che viene definito "inverno demografico" ed ha raggiunto al 1° gennaio 2024, il valore di 58 milioni 990 mila unità. Nel panorama europeo, l'Italia si conferma uno dei paesi a più bassa e tardiva fecondità, ma anche quello con i più elevati livelli di sopravvivenza. I dati mostrano anche come la perdita di abitanti sia in larga parte concentrata nel Sud Italia, nei centri con meno di 5 mila abitanti e nelle aree interne dove è diminuita di 32 mila unità rispetto al 2022<sup>37</sup>. Si accentuano dunque gli squilibri demografici sui territori, soprattutto i più fragili. Tra le cause pesano, non solo la minore fecondità (il numero medio di figli per donna è sceso a 1,20 nel 2023), ma anche il cosiddetto "effetto struttura", ovvero la riduzione della popolazione femminile nelle età convenzionalmente considerate riproduttive

Per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita, nel 2023 questa ha toccato gli 83,1 anni, 6 mesi in più del 2022. Tra gli uomini la speranza di vita alla nascita è di 81,1 anni (+6 mesi sul 2022), tra le donne 85,2 anni con un guadagno sul 2022 inferiore ai maschi (+5 mesi).

Tutto ciò si traduce in un ulteriore invecchiamento della popolazione: al 1° gennaio 2023 l'età media è stimata pari a 46,4 anni, in aumento di oltre due mesi rispetto alla stessa data dell'anno precedente. La popolazione al di sopra dei 65 anni di età costituisce il 24,1% della popolazione residente totale (era il 23,8% al 1° gennaio 2022). Dal 2019 a oggi, questa quota è aumentata di 1,2 punti percentuali. Nello stesso arco di tempo, la quota di popolazione più giovane, al di sotto dei 15 anni, è diminuita di più di mezzo punto percentuale, cosicché oggi costituisce il 12,5% della popolazione (12,7% al 1° gennaio 2022).

Aumentano gli ultra 80enni: con 4 milioni 554 mila individui, quasi 50 mila in più rispetto a 12 mesi prima, superano il numero dei bambini sotto i 10 anni (4 milioni 441 mila). A inizio 2024 si registra anche un nuovo record di ultracentenari: oltre 22.500, mila in più rispetto all'anno precedente. Considerando l'indice di vecchiaia, ovvero il rapporto tra popolazione over 65 e quella under 15, l'Italia è il paese più anziano, con un valore dell'indice pari a 188. All'Italia seguono il Portogallo, la Grecia, la Germania, la Croazia e la Finlandia, tutti con un indice superiore a 150.

Le previsioni sul futuro demografico in Italia restituiscono un quadro preoccupante<sup>38</sup>. La dinamica della popolazione risulta in calo lungo tutto l'orizzonte di previsione Istat. Nello scenario mediano, la popolazione residente passa da 58,9 milioni al 1° gennaio 2023 a 56,1 mln nel 2042, a 54,4 mln nel 2050. Il processo di invecchiamento è destinato a proseguire anche nei prossimi anni, le proiezioni dell'Istat, infatti, prevedono che nel 2042 la popolazione over 65enni ammonterà a 18,7 milioni, rispetto a circa 14 milioni nel 2023, con un indice di vecchiaia che salirà a 304. Al contrario, la popolazione nella fascia 15-64 anni diminuirà a 31,3 milioni dagli oltre 37,5 milioni attuali.

Nel 2042 la popolazione ultraottantenne aumenterà del 33,7% rispetto al 2022, superando i 6 milioni; quella degli ultranovantenni addirittura arriverà a 2,3 milioni (+56,8 per cento sul 2022). Si tratta di scenari che pongono molti interrogativi sulla capacità dell'Italia di far fronte a una situazione demografica "sconosciuta", nel senso che nessun grande paese l'ha mai sperimentata fino a ora in queste proporzioni.

I mutamenti demografici previsti nei prossimi decenni avranno effetti importanti anche sulle strutture familiari: le famiglie aumenteranno in termini assoluti, ma saranno sempre più piccole e sempre più

37 Istat, Rapporto annuale sulla situazione del paese. Anno 2024. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2024-la-situazione-del-paese-2/>

38 Istat, Previsioni della popolazione. Anni 2022-2080. <https://demo.istat.it/?l=it>

frammentate<sup>39</sup>. Oggi abbiamo 9 milioni di persone anziane sole o a rischio isolamento nel nostro Paese su un totale di 13,9 milioni di anziani. Il 65% degli anziani, dunque, è solo oppure è in coppia con il coniuge in situazioni di fragilità

In prospettiva si stima un aumento delle famiglie unipersonali che passeranno da 8,4 a 9,8 milioni nell'arco di 20 anni (+17%). Di questi molti saranno anziani soli, in particolare per gli uomini soli con 65 anni e più si prevede un aumento di 380 mila unità entro il 2035, per le donne sole coetanee si valuta invece un aumento di ben 652 mila. I primi arriverebbero a rappresentare in tale anno il 37,6% del totale degli uomini soli, le seconde addirittura il 68,8% delle donne sole.

Visto che il benessere, l'autonomia e la capacità di avere una vita di relazione soddisfacente dipende in larga misura dalle condizioni di salute, dalle cronicità e dalle limitazioni funzionali che ne derivano, è importante considerare questi aspetti nel delineare i fattori di contesto del settore sanitario. Le stime relative al 2022 valutano che a 65 anni l'aspettativa di vita di un uomo si attesta a 18,9 anni, dei quali 10,2 anni vissuti senza alcuna limitazione nelle attività, mentre i restanti 8,7 anni con limitazioni. Rispetto al 2009, nonostante la battuta d'arresto dovuta alla pandemia, è aumentata l'aspettativa di vita, e il guadagno ha riguardato in particolare gli anni vissuti senza limitazioni, che sono aumentati di un anno, da 9,2 anni nel 2009 a 10,2 nel 2022, mentre quelli con limitazioni restano fermi a 8,7 anni. Per le donne, a 65 anni la vita attesa è di 21,9 anni, di cui solo circa 10 senza alcuna limitazione, il che delinea una situazione della componente femminile peggiore. Tuttavia, rispetto al 2009, anche per loro aumentano di circa un anno gli anni di vita senza limitazioni, da 8,8 anni a 9,9, riducendosi anche quelli con limitazioni, da 12,7 anni a 12,0. Tale scenario appare coerente con l'ipotesi che i processi degenerativi legati all'invecchiamento (insorgenza di patologie croniche debilitanti e limitazioni dell'autonomia della persona), si stiano gradualmente posticipando per effetto dei continui progressi diagnostici e terapeutici, ma anche per la maggiore attenzione alla prevenzione primaria e secondaria delle nuove generazioni di anziani.

Più in generale si constata nel tempo un miglioramento delle condizioni di salute degli anziani: le persone in buona salute sono passate dal 29,4% del 2009 al 37,8% del 2023 e, parallelamente si è ridotta la condizione di multi-cronicità<sup>40</sup> (dal 38,7% del 2003 al 34,3% del 2022).

L'aumento degli anziani potrebbe avere effetto anche sul numero di persone con limitazioni gravi, infatti, nel 2022 le persone in questa condizione sono circa 2 milioni e 900 mila<sup>41</sup>, dei quali 362 mila fino a 44 anni di età, 718 mila tra i 45 e i 64 anni, 450 mila tra i 65 e i 74 anni e 1 milione 380 mila di età superiore ai 75 anni.

Questo ultimo gruppo vive spesso in condizione di fragilità e solitudine. Infatti circa il 28,4% delle persone con disabilità vive in solitudine, il 55,4% lamenta cattive condizioni di salute ed anche l'insieme degli adulti genericamente intesi soffre per l'86,5% di almeno una malattia cronica grave. La fragilità di queste persone e delle loro famiglie si riflette anche sulle loro condizioni economiche, a causa dei costi elevati per la cura e l'assistenza, ma anche dello svantaggio nella produzione del reddito.

### 3.2.2. Le risorse finanziarie e strutturali

Il settore pubblico rimane la principale fonte di finanziamento della spesa sanitaria in tutti i Paesi Europei. Per quanto concerne l'Italia, a partire dal 2011 la quota pubblica della spesa è diminuita fino al 2019 per poi iniziare nuovamente ad aumentare a partire dal 2020 (+0,4 % nell'ultimo anno). In particolare, l'Italia nel 2022 registra una quota di finanziamento pubblico pari al 75,6%, che risulta fra le più basse dei Paesi europei entrati nell'Unione prima del 1995. Seguendo l'evoluzione del livello del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, è possibile osservare come, nell'ultimo decennio, sia aumentato in media di € 2,2 miliardi l'anno. Nel periodo pre-pandemico (2013-2019) l'incremento è stato del 7,0% (+1,1% medio annuo), in quello pandemico (2019-2021) ha raggiunto il 6,6% (+3,3% medio annuo), per poi assestarsi nel periodo 2021-2023 al 5,6% (+2,8% medio annuo). Il cambio di passo osservabile tra i periodi 2013-2019 e i successivi (2019-2021 e 2021-2023) è stato determinato dai maggiori stanziamenti finalizzati al contrasto della crisi pandemica: il livello del fabbisogno sanitario nazionale standard

39 Istat, Previsioni delle famiglie. Anni 2022-2042. <https://demo.istat.it/?l=it>

40 Si intende essere affetti da 3 o più delle seguenti patologie croniche: diabete, ipertensione arteriosa, infarto del miocardio, angina pectoris o altre malattie del cuore, bronchite cronica/enfisema/insufficienza respiratoria, asma bronchiale, malattie allergiche, tumore (incluso linfoma o leucemia), ulcera gastrica o duodenale, calcolosi del fegato e delle vie biliari, cirrosi epatica, calcolosi renale, artrosi/artrite, osteoporosi, disturbi nervosi.

cui concorre lo Stato è passato nel periodo pandemico da € 114,5 miliardi a € 122,1 miliardi. Facendo riferimento all'ultimo quinquennio (2018- 2023), il fabbisogno standard nominale è aumentato di € 15,5 miliardi mentre in termini reali si è verificata una flessione di circa € 3,0 miliardi.

Per quanto concerne la spesa privata, nel 2022 questa ammontava a € 40,2 miliardi, mentre nell'ultimo anno considerato, in tutte le Regioni, si è registrato un incremento della spesa privata intorno al 5,0%.

La spesa *Out of Pocket* (€ 36,0 miliardi), in particolare, rappresenta l'89,6% della spesa privata totale mentre quella intermediata (€ 4,2 miliardi) riguarda il restante 10,4% (in aumento di 0,5% rispetto all'anno precedente). La spesa intermediata si stima, a sua volta, composta per il 76,5% da polizze collettive (€ 3,2 miliardi), in crescita del +5,0% rispetto al 2021, e per il 23,5% (€ 737,8 milioni) da polizze individuali (+33,4% rispetto al 2021). Con notevoli differenze, visto che la componente intermediata rappresenta il 17,1% della spesa privata nel Nord-Ovest, il 10,6% nel Nord-Est, il 10,1% nel Centro e solo il 2,6% nel Sud.

Per completezza, allargando l'analisi alla spesa sociale di rilevanza sanitaria, ovvero quella relativa a non autosufficienza e disabilità, si osserva che le provvidenze economiche erogate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per le pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti, ammontavano per il 2022 a circa € 21,7 miliardi, cui vanno aggiunte le somme erogate dai Comuni a favore di soggetti non-autosufficienti (disabili e anziani), pari a € 1,2 miliardi, e gli oneri per i permessi retribuiti previsti dalla L. n. 104/1992 per dipendenti sia del settore pubblico che di quello privato (€ 2.432,4 milioni), arrivando ad un totale di € 26,0 miliardi.

### 3.2.3. Il personale

Il personale del Servizio Sanitario Nazionale è stato oggetto, fino al periodo pre-pandemia da COVID-19, di pesanti politiche di contenimento della spesa sanitaria pubblica, protratte per molti anni e basate principalmente su interventi di blocco del *turn over*. Da cui l'anzianità del personale sanitario. Nel 2021 il 55% circa dei medici aveva più di 55 anni, a fronte del 44% in Francia e Germania e del 33% in Spagna<sup>42</sup>. Sale al 77% la stima per i medici di medicina generale (MMG) over 54 anni, per i quali preoccupa anche la scarsa dotazione (68,1 MMG per 100.000 abitanti) rispetto a Germania (72,8), Spagna (94,4) e Francia (96,6).

Negli ultimi 10 anni il numero di MMG è diminuito di oltre 6.000 unità, da 45.437 nel 2012 a 39.366 nel 2022<sup>43</sup>, dato previsto in ulteriore peggioramento nei prossimi anni in conseguenza dei pensionamenti che si presenteranno. La carenza di MMG riguarda soprattutto il Nord, con 59,9 MMG per 100.000 abitanti, a fronte di 63,9 al Centro e 72,0 nel Mezzogiorno. Il numero di assistiti per MMG è quindi fortemente aumentato, da 1.156 nel 2012 a 1.301 nel 2022 e la percentuale di MMG con più di 1.500 assistiti (limite superiore fissato dalla normativa nazionale vigente) è passato dal 27,3% al 47,7% (con una forbice amplissima tra 71,0% della Lombardia e 22,4% della Sicilia). L'Italia con 423,4 medici (generici e specialisti) ogni 100.000 abitanti nel 2022<sup>44</sup> (+3,3% rispetto al 2019) si colloca al quattordicesimo posto tra i paesi dell'Unione europea – con una dotazione più elevata rispetto alla Francia (318,3) e più bassa rispetto a Germania (453,0) e Spagna (448,7)<sup>45</sup>. Rispetto alle aree diverse geografiche, la dotazione è maggiore al Centro (477,5), con un massimo pari a 501,8 nel Lazio, e più bassa nel Nord-ovest (398,1), con un minimo pari a 339,3 nella PA di Trento.

Anche la presenza di infermieri è, da molti anni, particolarmente bassa rispetto al contesto europeo: si tratta di 621,3 infermieri ogni 100.000 abitanti nel 2021, a fronte di 1.203,2 in Germania, 858,1 in Francia e 633,9 in Spagna<sup>46</sup>. Considerando anche le ostetriche, il dato più recente relativo al 2022 ammonta a 682,5 unità (+6,6% rispetto al 2019), con una dotazione più elevata al Centro (743,5) e minima nelle Isole (621,6)<sup>47</sup>. A livello regionale, tassi più elevati si registrano in Liguria (809,6), PA di Bolzano (831,7), PA di Trento (833,6) e Molise (883,3), mentre sono solo 585,2 in Calabria, 604,0 in Lombardia, 604,7 in Sicilia.

42 Eurostat database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (consultazione 18/06/2024).

43 Ministero della Salute, Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale, anni vari. [https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_5.jsp?lingua=italiano&area=statisticheSSN&menu=annuario](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?lingua=italiano&area=statisticheSSN&menu=annuario)

44 Istat, Gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES). [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)

45 I dati relativi a Francia, Germania e Spagna sono riferiti al 2021.

46 Eurostat database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (consultazione 18/06/2024).

47 Istat, Gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES). [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)

### 3.3. Output e servizi resi

#### 3.3.1. Assistenza ospedaliera

Negli ultimi anni l'Italia è diventato il Paese europeo che fa minor ricorso all'ospedalizzazione, dopo l'Olanda. Di contro si registra una degenza media fra le più alte in Europa, dato peraltro coerente tanto con l'ipotesi che il minor ricorso al ricovero si accompagni ad una selezione dei pazienti, nel senso di una attitudine a privilegiare l'accesso dei pazienti più severi, quanto con la struttura demografica italiana caratterizzata da una popolazione più anziana. Nell'ultimo decennio (2022-2012) si sono ridotti i ricoveri ordinari in acuzie del -20,9%; seguono quelli diurni in acuzie, con una riduzione del -37,5%, mentre quelli in riabilitazione ordinaria si sono ridotti del -16,0% rispetto al 2012 e quelli diurni del -47,0%. Infine, i ricoveri in lungodegenza si sono ridotti del -36,5%.

Nel 2022, la degenza media ordinaria in acuzie era pari a 7,2 giornate, in aumento (+0,5 gg rispetto al 2012); quella in riabilitazione era pari a 26,4 giornate (+0,2 gg. rispetto al 2012) e quella in lungodegenza a 24,8 giornate (-3,9 gg.). Per quanto concerne gli accessi diurni medi, quelli in acuzie risultavano pari a 2,7 (in riduzione di -0,1 gg. rispetto al 2012); in riabilitazione erano pari a 16,7 (+3,7 gg.). A livello regionale la degenza media dei ricoveri ordinari in acuzie, standardizzata per età, varia fra il valore massimo della Valle d'Aosta (8,4 gg.) e quello minimo della P.A. di Bolzano (6,4 gg.).

In termini di offerta, circa un quarto (27,1%) dell'attività di ricovero viene erogata da strutture private accreditate, con una importante variabilità a livello regionale, e circa il 35% di tutti i ricoveri chirurgici viene effettuato in strutture private. Nell'ultimo quinquennio è cresciuto il ricorso alle strutture private accreditate per tale tipologia di ricoveri di 2,3 punti percentuali, e quasi esclusivamente per attività di tipo chirurgico.

#### 3.3.2. Prevenzione e vaccinazioni

In area Ocse la crescita media annuale della spesa sanitaria per prevenzione (in termini reali) è stata pari al + 2,3% nel periodo 2015-2019, contro il 49,5% degli anni 2019-2021, accelerazione evidentemente legata all'impatto della pandemia di Covid-19 che ha dato vita ad una maggiore consapevolezza rispetto all'importanza della prevenzione.

Per le attività di prevenzione l'Italia spende una quota di spesa sanitaria pubblica maggiore della media europea, collocandosi in ottava posizione. Va però detto che in termini reali pro-capite (euro a parità di potere di acquisto), il livello di spesa italiana pone il Paese in undicesima posizione.

A livello nazionale, per il Livello Essenziale di Assistenza (LEA) "Prevenzione collettiva e sanità pubblica" si stima per il 2021 una spesa di € 7,19 miliardi, con un aumento del 15,9% rispetto al 2020 e pari al 5,2% (4,8% nel 2020) della spesa pubblica complessiva. A livello regionale, si evidenzia una elevata variabilità, che passa da € 84,6 pro-capite del Friuli Venezia Giulia a € 157,9 della Valle d'Aosta.

In termini di servizi attivati, prevalgono i costi per le attività di "sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, inclusi i programmi vaccinali" (che assorbono il 40,0% del totale, il che non meraviglia trattandosi di un anno pandemico), seguiti da quelli per "salute animale e igiene urbana veterinaria", per "sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche" (inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening) e per la "tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati".

Per gli screening oncologici, si registra una spesa di € 7,7 pro-capite (€ 7,3 nel 2020), in calo rispetto a quelli pre-pandemici.

Per le vaccinazioni la spesa ammonta a € 29,0 pro-capite (+66,8% rispetto al 2020). In particolare, nel 2021 si è registrata una ripresa della spesa per vaccini (+6,7% rispetto al 2020), seguita nel 2022 da una riduzione significativa (-9,0% rispetto al 2021, anche qui con una forte variabilità regionale).



### 3.3.3. Assistenza specialistica ambulatoriale

Per quanto concerne la rete di assistenza specialistica ambulatoriale, si può notare una relazione diretta tra il numero di strutture erogatrici e il numero di residenti, con una maggiore frammentazione nelle regioni del Sud, determinata dalla presenza di strutture di dimensioni inferiori rispetto alla media nazionale. Rispetto alla riduzione registrata durante la pandemia in termini di volumi di prestazioni totali, non si evidenzia ancora un completo recupero.

Per quanto concerne la spesa per la specialistica ambulatoriale, si osserva un calo del 31,5% dei ricavi legati alle compartecipazioni per le prestazioni erogate da strutture pubbliche nel 2022 rispetto al periodo pre-pandemico. Nonostante un incremento graduale rispetto al drastico calo osservato tra il 2019 e il 2021, i valori rimangono al di sotto di quelli precedenti alla pandemia.

Interessante è invece il recupero riportato nel 2022 per i ricavi dell'attività in intramoenia, che addirittura supera le medie osservate precedentemente. Il che indica la continuazione del trend di progressivo direzionamento della domanda assistenziale verso il settore privato.

### 3.3.4. Assistenza farmaceutica e dispositivi

La spesa farmaceutica si attesta nel 2023 su € 33,5 miliardi. riprendendo la crescita che si era arrestata con la pandemia. La spesa pubblica rappresenta circa il 70% del totale ed è cresciuta rispetto al 2015 dell'1,6% annuo. La spesa a carico dei cittadini (comprendente il ticket di compartecipazione alla spesa, i medicinali di "classe A" acquistati privatamente e i farmaci di "classe C"), pari a € 9,9 miliardi, è in aumento del 2,7% rispetto al 2020. La spesa farmaceutica potenzialmente compresa nei LEA è pari a € 25,8 miliardi (77,3% della spesa farmaceutica totale). L'acquisto diretto da parte delle famiglie di farmaci di "classe A" come anche la compartecipazione dei cittadini, riducono complessivamente del 7,0% l'onere pubblico per l'erogazione dei LEA.

A livello regionale si rileva il permanere di un rilevante gap di ricorso ai farmaci equivalenti che non comportano oneri per il SSN nel meridione, probabilmente anche a causa della carenza di una adeguata informazione dei cittadini in merito.

Da un punto di vista della governance del settore, va osservato che continua a sussistere in Italia il meccanismo del payback, a seguito del quale la spesa pubblica effettiva per farmaci viene ridotta del 5,5%. Il che non impedisce che si continui a verificare, nonostante l'introduzione, nel 2021, dei nuovi tetti di spesa, di un cospicuo sovrappiù.

Per quanto riguarda i dispositivi medici (DM) il costo annuo sostenuto dal SSN si colloca tra €13,8 e 15,7 miliardi. Considerando che la spesa media europea pro-capite per tecnologie medicali è pari a € 312,0, e che l'onere medio pro-capite stimato per l'Italia risulta nel range € 232,6 - 264,3, la spesa media italiana risulta inferiore a quella europea del 15-25%.

In termini di dinamica temporale, rispetto al 2019 (anno pre-pandemico) si è registrata una crescita della spesa media pro-capite per DM del +19,9%, maggiore per i "Dispositivi medico diagnostici in vitro" (+5,2 punti percentuali), per via della casistica relativa ai tamponi per il Covid-19.

### 3.3.5. Provvidenze in denaro

Rispetto alla spesa sociale di rilevanza sanitaria, relativa a non autosufficienza e disabilità, si registra in Italia un forte peso delle provvidenze economiche erogate dall'INPS per le pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti, che ammontano per il 2022 a circa € 21,7 miliardi, cui vanno aggiunte le somme erogate dai Comuni a favore di soggetti non-autosufficienti (disabili e anziani), pari a € 1,2 miliardi, e gli oneri per i permessi retribuiti previsti dalla L. n. 104/1992 per dipendenti sia del settore pubblico che di quello privato (€ 2.432,4 milioni), il che porta ad un totale di € 26,0 miliardi, importo significativo che però rimane abbastanza stabile nel tempo.

### 3.4. Qualità, efficienza, efficacia

#### 3.4.1. Soddisfazione e qualità percepita

Il punteggio medio (in una scala da 0 a 10) relativo alla fiducia dei cittadini nei confronti dei medici è pari nel 2023 a 6,9, mentre per l'altro personale sanitario è pari a 6,8, valori più bassi rispetto a quelli del 2021, quando erano rispettivamente pari a 7,3 e 7,2. Tale peggioramento è più evidente nel Mezzogiorno (da 7,1 a 6,7 per i medici, da 6,9 a 6,5 per altro personale sanitario), dove erano stati registrati valori più bassi già nel 2021<sup>48</sup>.

Un giudizio insufficiente (punteggio tra 0 e 5) viene espresso dal 20,1% dei cittadini per i medici e dal 21,3% per l'altro personale sanitario, con valori massimi nel Mezzogiorno (rispettivamente 24,2% e 26,6%). Al Nord si tratta dell'8,5% per i medici e del 18,9% per l'altro personale sanitario, mentre al Centro i valori ammontano a 16,8% e 18,0%. A livello regionale, punteggi compresi tra 0 e 5 sono stati assegnati più frequentemente per il personale medico dai residenti in Valle d'Aosta (29,3%), Calabria (26,5%), Sicilia (26,3%) e Sardegna (24,3%) e per il personale sanitario non medico in Sicilia (29,0%), Calabria (27,8%), Campania (27,6%) e Molise (26,5%).

Un giudizio positivo (punteggio tra 8 e 10) per i medici è stato espresso in media dal 42,8% dei cittadini, valore che sale al 52,6% nella PA di Trento, 49,1% in Emilia-Romagna, 47,5% in Toscana e 46,2% nelle Marche. Nelle stesse regioni e nella PA di Bolzano è superiore alla media nazionale, pari al 39,3%, il giudizio positivo anche per l'altro personale sanitario.

#### 3.4.2. Il dato sulle rinunce alle cure

L'indicatore di rinuncia a prestazioni sanitarie per problemi economici, problemi di offerta (lunghe liste di attesa) o difficoltà a raggiungere i luoghi di erogazione del servizio è stato incluso come indicatore di equità nel nuovo Sistema di Garanzia dei LEA. Nel 2023, sono circa 4,5 milioni le persone che hanno dichiarato di aver rinunciato a visite mediche (escluse odontoiatriche) o ad accertamenti sanitari, pari il 7,6% della popolazione. Nel 2022 erano pari al 7,0% e nel 2019, anno pre-pandemico, al 6,3%. Pertanto, l'indicatore mostra una tendenza al peggioramento, escludendo l'eccezionalità delle conseguenze legate al Covid-19 che avevano fatto incrementare il valore all'11,0% nel 2021<sup>49</sup>.

La quota di cittadini che rinuncia a prestazioni sanitarie è massima nella fascia di età 55-59 anni (11,1%), è più bassa ma comunque elevata tra gli anziani di 75 anni e più (9,8%) e minima tra i bambini fino ai 13 anni (1,3%). Nel confronto di genere emerge uno svantaggio delle donne, con il 9,0% che indica almeno una rinuncia, contro il 6,2% degli uomini.

Rispetto alle aree geografiche la quota più alta di rinuncia si registra al Centro (8,8%), mentre nel Mezzogiorno è pari al 7,7% e al Nord al 7,1%. A livello regionale si rileva una spiccata variabilità con un divario tra minimo e massimo di 8,6 punti percentuali analogo al 2023 rispetto al *gap* registrato prima della pandemia (2019 8,5%). Il dato peggiore si conferma in Sardegna con un valore pari al 13,7%, seguita dal Lazio (10,5%) e dalle Marche (9,7%). All'opposto si collocano il Friuli-Venezia Giulia, le PA di Bolzano e Trento, Emilia Romagna, Toscana e Campania con valori inferiori al 6%.

Per quanto riguarda i motivi della rinuncia, è interessante rilevare come i motivi economici siano rimasti sostanzialmente stabili tra 2019 (4,3%) e 2023 (4,2%), ma siano passati in secondo piano negli anni del Covid-19 (circa 2,9%). Invece sono aumentate in maniera significativa le rinunce dovute alle lunghe liste di attesa, passate negli stessi anni dal 2,8% nel 2019, al 3,8% nel 2022 e al 4,5% nel 2023. Queste dinamiche sono influenzate dall'esperienza del Covid-19, che ha costituito una barriera all'accesso ai servizi sanitari sia nel 2020 (il 4,9% della popolazione ha dichiarato almeno una rinuncia per tale motivo), che nel 2021 (5,9%) e le cui conseguenze sono scemate nel 2022 (1,2%) e si sono esaurite nel 2023 (0,1%).

48 Istat, Rapporto BES 2023. <https://www.istat.it/it/archivio/295254>

49 Istat, Rapporto BES 2023. <https://www.istat.it/it/archivio/295254>

### 3.4.3. Le performance regionali secondo lo studio di CREA-Sanità

Lo studio del C.R.E.A. Sanità sulle Performance Regionali in termini di opportunità di tutela della salute nelle diverse Regioni si basa sulla analisi di 3 dimensioni (appropriatezza, esiti e sociale) che contribuiscono per oltre il 65% alla performance, seguite da innovazione ed equità (11,4% e 11,2% rispettivamente), e dalla dimensione economico-finanziaria, che contribuisce per poco più del 10%.

L'indice complessivo di performance per il 2023 oscilla da un massimo del 60% del risultato ottimale ad un minimo del 26%: rispettivamente registrati nel Veneto ed in Calabria.

Nel ranking si identificano quattro gruppi di Regioni:

- Veneto, Piemonte, P.A. di Bolzano e Toscana con livelli complessivi di tutela significativamente migliori dalle altre, e un indice di performance che supera il 50%;
- nel secondo gruppo (indice tra il 50% ed il 45%), si collocano Friuli Venezia Giulia, P.A. di Trento, Emilia Romagna, Liguria, Valle d'Aosta, Marche e Lombardia;
- nel terzo Sardegna, Campania, Lazio, Umbria, Abruzzo e Puglia (range 37-44%);
- le ultime quattro Regioni (Sicilia, Molise, Basilicata e Calabria) si attestano su livelli di performance inferiori al 35%.

Gli indicatori relativi alla presa in carico extra-ospedaliera dei malati cronici assumono una particolare importanza in ossequio alla crescente attenzione verso il potenziamento dell'assistenza territoriale. In termini dinamici, sebbene i livelli rimangano complessivamente distanti dai valori ottimali, si può osservare come nel periodo 2017-2022 si sia registrato un miglioramento dell'indice complessivo del 46%: incremento che ha interessato soprattutto le Regioni del Mezzogiorno, ma anche quelle del Nord-Est, del Nord-Ovest e del Centro.

Degno di attenzione è che il miglioramento nel periodo è stato inversamente proporzionale ai livelli di performance di partenza, in quanto sono migliorate soprattutto le Regioni con più bassi livelli di performance. Il che suggerisce la presenza di un trend di riduzione delle disparità nelle opportunità di tutela della salute fra le Regioni, da un lato, e dall'altro che per le Regioni con performance migliori esistono probabilmente dei limiti strutturali nell'attuale assetto del sistema.

In termini di equità, principio fondante dell'intervento pubblico in Sanità, si osserva in particolare nel 2021 il fenomeno dell'impoverimento per spese sanitarie private, che ha colpito 423.041 nuclei familiari, ovvero l'1,6% di tutte le famiglie. Dopo la riduzione registrata nel 2020, il fenomeno ha ripreso ad aumentare raggiungendo un livello superiore a quello del 2019. Nel periodo 2015-2021 l'incidenza del fenomeno è crescita di 0,2 punti percentuali e continua ad interessare soprattutto il Sud del Paese. L'impoverimento interessa soprattutto le coppie di anziani over 75 (3,6%), gli anziani soli (2,3%) e le famiglie di stranieri. Sommando all'impoverimento il dato delle rinunce per motivi economici, è possibile stimare la crescita del disagio economico causato dai consumi sanitari dello 0,6 % in un anno, un disagio che tocca il 6,1% delle famiglie. Il dato è significativamente superiore nel Sud del Paese (8,0%).

Anche il fenomeno della "catastroficità", ovvero delle spese sanitarie ad alta incidenza sui consumi familiari, è ripreso ad aumentare, interessando il 2,8% delle famiglie residenti; colpisce maggiormente il Mezzogiorno, anche se nel periodo 2015-2021 è particolarmente aumentata l'incidenza nel Nord.

In sintesi, la pandemia ha sicuramente comportato un ulteriore peggioramento degli aspetti equitativi del SSN, muovendo da uno scenario già critico. Nel periodo 2015-2021 si registra un peggioramento di tutti gli indicatori di equità e gli ultimi dati indicano un inasprimento del fenomeno, con le spese per cure dentistiche e la specialistica a rappresentare le maggiori cause di iniquità di accesso.

### 3.4.4. Il Piano Nazionale Esiti

Dal 2012 l'Agenzia Nazionale dei Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) realizza, su mandato del Ministero della Salute, il Programma Nazionale Esiti (PNE)<sup>50</sup>, volto a monitorare e analizzare l'efficacia, la sicurezza, l'appropriatezza e l'equità delle cure erogate in Italia nell'ambito dei LEA, attraverso lo studio della variabilità tra strutture ospedaliere e/o tra aree territoriali di residenza. Il PNE utilizza quale fonte informativa ufficiale il flusso SDO (Scheda Dimissioni Ospedaliere) linkato con l'anagrafe Tributaria e il flusso EMUR (Emergenza Urgenza). L'Edizione 2023, riferita all'attività assistenziale erogata nell'anno 2022 da circa 1.400 ospedali pubblici e privati (per i quali sono stati ricostruiti anche i trend temporali a partire dal 2015), ha previsto il calcolo di 195 indicatori, di cui 170 relativi all'assistenza ospedaliera e 25 relativi all'assistenza territoriale (quest'ultima valutata indirettamente in termini di ospedalizzazione evitabile, esiti a lungo termine e accessi impropri in pronto soccorso). In un quadro di generale resilienza del SSN, i dati mostrano come il 2022 sia stato un anno caratterizzato da una sostanziale ripresa nell'erogazione dell'assistenza, con un riallineamento del numero delle prestazioni ai livelli pre-pandemici. In particolare si sono registrati 328 mila ricoveri in più rispetto al 2021, sebbene ancora lontani dai livelli del 2019 (-10%). La ripresa ha riguardato specificamente i ricoveri programmati (da -25% nel 2020 a -9% nel 2022) e quelli diurni, mentre è generalmente rimasto stabile il gap per le attività in emergenza (-13% rispetto al 2019), anche in ragione del calo nell'inappropriatezza del ricorso al Pronto Soccorso. Complessivamente, nel triennio 2020-2022 la riduzione dell'attività ospedaliera stimata sui volumi del 2019 è stata pari a 3 milioni e 800 mila ricoveri.

Per l'ambito perinatale, si è registrata una diminuzione del numero di parti ed una leggera riduzione dei punti nascita (da 442 nel 2021 a 434 nel 2022), dei quali circa un terzo non ha raggiunto la soglia minima dei 500 parti/anno (per un valore corrispondente di casistica pari al 6,7%); solamente 140 punti nascita hanno superato la soglia dei 1.000 parti/anno (pari al 63% del volume totale di parti su base nazionale). Si è registrata inoltre un'inversione di tendenza rispetto al ricorso a procedure ad alto rischio di inappropriatezza, come il taglio cesareo, ritornato ai livelli del 2017 (23%).

In ambito chirurgico, la propensione al ricorso alla pratica chirurgica è maggiore da parte delle strutture private, con un evidente gradiente Nord-Sud e una marcata variabilità intra-regionale. In area cardiovascolare, si è registrato un lieve aumento dei ricoveri per infarto miocardico acuto (IMA), con circa 1.200 in più rispetto al 2021 e un riavvicinamento parziale al trend pre-pandemico (-6,5% sul valore atteso). Per quanto riguarda la mortalità a 30 giorni dall'ammissione in ospedale, si è registrata nel 2022 una percentuale pari a 7,7%, poco al di sopra dell'atteso (7,0%), ma in diminuzione rispetto al 2020 (8,4%). In merito alla tempestività di accesso all'angioplastica coronarica (PTCA), la proporzione effettuata entro 90 minuti è rimasta complessivamente costante nel triennio, passando da un valore mediano del 56% nel 2020 al 57% nel 2022, ancora al di sotto della soglia prevista dal DM 70/2015 (60%). Rispetto all'equità nell'accesso a questo tipo di prestazione, anche nel 2022 si è registrata una proporzione minore di donne con STEMI che accedono tempestivamente all'angioplastica coronarica rispetto agli uomini (43% vs 54%). Questo svantaggio si traduce in un aumento della mortalità a 30 giorni dopo un episodio infartuale per le donne. Relativamente al numero di ricoveri per bypass aortocoronarico isolato, nel 2022 è proseguito il recupero del gap rispetto al trend pre-pandemico, con uno scostamento stimabile intorno a -10%. Relativamente alla soglia minima dei 200 interventi/anno indicata dal DM 70/2015, si è osservata una diminuzione delle strutture sopra soglia (11 rispetto alle 15 del 2021), corrispondente al 24% del volume complessivo dei ricoveri. La mortalità a 30 giorni è rimasta mediamente al di sotto della soglia del 4%.

Riguardo all'area oste muscolare, nel 2022 per la frattura del collo del femore, 418 strutture (61%) hanno raggiunto la soglia dei 75 interventi/annui indicata dal DM 70/2015, coprendo il 96% dell'attività chirurgica complessiva, anche se alcune strutture hanno mostrato volumi particolarmente esigui. Il numero dei pazienti di età 65+ anni che sono entrati in camera operatoria tempestivamente (entro 48h dall'accesso in struttura) è leggermente aumentata rispetto all'anno precedente: 53% rispetto al 48% nel 2021, percentuali ancora lontane dalla soglia del 60% indicata dal DM 70/2015. La proporzione di interventi eseguiti entro 48 ore è tendenzialmente più bassa per gli uomini (46%) rispetto alle donne (51%) e tale divario si ripropone in quasi tutte le regioni italiane, seppur con differenti livelli di variabilità intra-regionale. Se si osserva la chirurgia protesica (attività svolta prettamente in elezione e rispetto alla quale sono state sperimentate e implementate strategie di delocalizzazione e collaborazione tra il comparto pubblico e quello privato accreditato), si è evidenziato un completo riallineamento al trend pre-pandemi-

50 <https://pne.agenas.it>

co. Emblematico è il caso degli interventi di protesi d'anca, che hanno mostrato un leggero incremento rispetto all'atteso (+1%), dovuto al traino del settore privato accreditato (+24% nel 2022), mentre il settore pubblico ha visto ridursi il gap sul 2019, passando da -12% nel 2021 a -5,4% nel 2022.

In ambito oncologico, per quanto riguarda il carcinoma mammario, nel 2020 si è registrata una significativa riduzione delle ospedalizzazioni, quantificabile in circa 7 mila ricoveri in meno rispetto all'atteso (-11%), mentre il biennio successivo si è caratterizzato per un riallineamento al trend (-1,2% nel 2021 e +0,1% nel 2022). Rispetto alla concentrazione della casistica è stato possibile notare come 172 unità operative abbiano raggiunto un volume di attività uguale o superiore a 135 interventi/anno per un valore corrispondente di casistica del 77% sul totale degli interventi effettuati a livello nazionale, in aumento rispetto al 74% del 2021 e al 67% del 2020. Il tumore maligno del pancreas è l'unico, tra quelli ad elevato impatto, a non aver subito nel periodo della pandemia una significativa contrazione dei volumi. In fase pandemica, il numero degli interventi è rimasto pressoché invariato rispetto al trend (-0,6% nel 2020 e -2,2% nel 2021), mentre nel 2022 si è registrato un aumento rispetto al valore atteso (+2,7%). Ma, a dispetto dell'elevata complessità dell'intervento, si segnala un numero non trascurabile di strutture (163, pari al 16% della casistica complessiva) al di sotto dei 10 interventi l'anno.

Infine, in tema di sicurezza delle cure, si è osservato un aumento nella proporzione di ricoveri per intervento di colecistectomia laparoscopica con degenza post-operatoria inferiore a 3 giorni: si è passati dal 73% del 2015 all'86% del 2022; si è inoltre ridotta la variabilità tra le strutture sul territorio nazionale, segno di un miglioramento diffuso dei livelli di sicurezza dell'assistenza. Ma questo miglioramento si affianca a un modesto recupero degli interventi svolti in day-surgery/one-day surgery nel biennio 2021-2022 (rispettivamente -31% e -16%): tale dato suggerisce una difficoltà a riorientare la ripresa delle attività verso modalità alternative al ricovero ordinario che, in epoca precedente, avevano contrassegnato lo sforzo di miglioramento dell'appropriatezza organizzativa.

### 3.4.5. Disuguaglianze ed azione nei confronti di poveri e immigrati

Secondo l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), sede dell'Osservatorio Epidemiologico Nazionale per l'Equità nella Salute (OENES)<sup>51</sup>, in Italia le disuguaglianze di salute appaiono simili a quelle di altri Paesi ad alto reddito, e meno pronunciate rispetto al panorama europeo, per effetto di alcuni fattori protettivi: l'alimentazione basata sulla dieta mediterranea (che, tuttavia, è sempre meno patrimonio comune di tutti gli strati sociali), il Servizio Sanitario Nazionale universalistico e la rete protettiva familiare che compensa carenze nei servizi socio assistenziali.

L'atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione<sup>52</sup> documenta disuguaglianze sociali nella mortalità non soltanto in tutte le regioni, ma anche al loro interno. Le persone di sesso maschile e meno istruite mostrano una speranza di vita inferiore di tre anni (per il sesso femminile un anno e mezzo) in tutte le regioni, gap che si somma allo svantaggio delle regioni del Mezzogiorno, dove i residenti perdono un ulteriore anno di speranza di vita, indipendentemente dal livello di istruzione.

Le persone con basso titolo di studio hanno una probabilità di morte, per tutte le cause, superiore del 35% tra gli uomini e del 24% tra le donne. La quota di mortalità generale attribuibile a un basso titolo di studio, al netto della struttura per età della popolazione, è pari al 18% tra gli uomini e al 13% tra le donne. Tali differenziali geografici sono maggiori per le malattie cardiovascolari, le malattie respiratorie e gli accidenti, mentre sono minori per diverse tipologie di tumori. La mortalità cardiovascolare è più elevata nel Mezzogiorno, indipendentemente dal livello di istruzione. Al contrario, il gradiente di mortalità è crescente da Sud a Nord per patologie neoplastiche nel loro insieme.

In generale, quindi, in Italia le disuguaglianze su base geografica si intrecciano con quelle sociali su base individuale, sebbene le seconde non spieghino completamente le prime. Infatti, il dato sembra suggerire l'esistenza di fattori di contesto in grado di generare differenze geografiche al netto delle differenze socio-economiche nella salute. Tra i fattori da valutare sono senz'altro compresi quelli riferiti all'assistenza sanitaria erogata e, in particolare, quelli in ambito di prevenzione.

51 <https://www.inmp.it/ita/Osservatorio>.

52 Petrelli A, Frova L (a cura di). Italian atlas of mortality inequalities by education level. *Epidemiol Prev.* 2019;43:1-120. <https://doi.org/10.19191/ep19.1.S1.002>.

All'interno di questo quadro, la pandemia ha agito sulle disuguaglianze di salute sia in modo diretto, colpendo in maniera più severa, in termini di contagio e di esiti, gli strati sociali più svantaggiati della popolazione, sia in maniera indiretta, attraverso gli effetti sull'economia e sulla pace sociale.

Ne è derivato un trend dell'incidenza di povertà assoluta in costante crescita<sup>53</sup>. Se si considerano gli ultimi 10 anni, la percentuale di famiglie in condizione di povertà assoluta è aumentata dal 6,2% nel 2014 all'8,5% del 2023. Nel 2019 si era osservata una riduzione di tali valori in concomitanza con l'introduzione del Reddito di cittadinanza. Successivamente, un nuovo incremento è stato rilevato a partire dal 2020, in prima battuta in concomitanza con il calo della spesa legato alle misure restrittive del periodo pandemico e, successivamente, della forte accelerazione dell'inflazione a partire dal 2022, che ha colpito soprattutto le famiglie meno abbienti. La dinamica dell'incidenza di povertà assoluta individuale segue quella familiare, su livelli più elevati: si passa dal 6,9% nel 2014 al 9,8% nel 2023, anno in cui la povertà assoluta coinvolge oltre 5,7 milioni di persone. L'incidenza di povertà assoluta nel 2023 si conferma più elevata nel Mezzogiorno (10,3% di famiglie e 12,1% di individui), seguita dal Nord (8,0% di famiglie e 9% di individui) e dal Centro Italia (6,8% di famiglie e 8% di individui).

Particolarmente colpite risultano le famiglie più numerose con cinque e più componenti (20,3%), le famiglie con almeno un figlio minore (12,0%) e specialmente le famiglie composte da soli stranieri (35,6%).

La risultante di queste dinamiche produce effetti disuguali sugli stili di vita dei diversi strati della popolazione, con esiti differenziali indiretti sulla salute. Le disuguaglianze, infatti, determinano maggiore impatto quando il bisogno cresce d'intensità, a causa di situazioni di estremo svantaggio. È il caso di chi si trova in condizioni di vulnerabilità sociale, ovvero persone in condizioni di estrema povertà e marginalità (come i senza dimora), maggiormente esposti ai fattori di rischio per la salute correlati allo svantaggio sociale, oppure in condizioni di vulnerabilità sanitaria, particolarmente suscettibili agli effetti sfavorevoli sulla salute e alle ricadute di una esperienza di malattia sulla carriera sociale (come i disabili). Frequentemente vulnerabilità sociale e sanitaria coesistono nello stesso gruppo di popolazione. A tale scenario si potrebbero aggiungere anche quei gruppi che, per diversi impedimenti, non hanno pieno accesso alle cure come, ad esempio, alcune categorie di stranieri immigrati.

Le gravi crisi economico-finanziarie succedutesi a partire dal 2008 e poi la pandemia da COVID-19 hanno ulteriormente impattato sulle disuguaglianze di salute, a svantaggio dei più vulnerabili.

Gli immigrati costituiscono un'ampia porzione della popolazione residente in Italia (8,5% al 2021) e hanno, come è noto, migliori condizioni di salute generali rispetto alla popolazione autoctona. Tuttavia, sia a causa dei fattori di rischio nei paesi di origine sia per le condizioni di maggiore deprivazione delle loro condizioni di vita in Italia, gli immigrati presentano delle criticità in alcune dimensioni di salute ed anche di assistenza sanitaria, che necessitano di essere monitorate con attenzione. L'INMP ha attivato un sistema di monitoraggio dello stato di salute e dell'assistenza sanitaria della popolazione immigrata residente, a cui attualmente partecipano 7 Regioni e le 2 Province Autonome (Piemonte, Trento, Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia e Sicilia), nelle quali vive il 49% dei residenti in Italia e il 50% di quelli stranieri. I dati aggiornati al 2021<sup>54</sup> confermano disuguaglianze tra la popolazione immigrata e quella autoctona rispetto all'accesso alle cure, agli esiti di salute materno-infantile e all'appropriatezza di utilizzo dei servizi del sistema sanitario.

In riferimento all'assistenza in gravidanza, nei due gruppi di popolazione delle madri straniere e delle madri italiane, si rilevano i seguenti dati: il 12,2% vs il 6,7% ha ricevuto meno di 5 visite ginecologiche in gravidanza; il 7,2% vs il 2% si è sottoposto alla prima visita in gravidanza dopo le 12 settimane di età gestazionale; il 2,6% vs l'1,7% ha effettuato meno di 2 ecografie in gravidanza. In riferimento all'analisi degli esiti neonatali, il monitoraggio INMP ha mostrato che, tra i nati da genitori stranieri rispetto ai figli di genitori italiani, il tasso di natimortalità è di 4 vs 2,6 decessi per 1.000 nati, così come sono più elevate la percentuale di nati vivi con un peso alla nascita inferiore a 1.500 grammi (1,2% vs 0,7%) e quella dei nati vivi con un punteggio Apgar a 5 minuti inferiore a 8 (2,1% vs 1,3%).

Nelle Regioni analizzate il tasso di ospedalizzazione evitabile, standardizzato per età (20-64 anni), è risultato più elevato tra gli stranieri rispetto agli italiani, sia tra i maschi (1,6 vs 1,2 per 1.000 residenti) sia tra

53 <https://www.istat.it/it/archivio/289724>

54 <https://inmp.it/ita/Osservatorio-Epidemiologico>.

le femmine (0,6 vs 0,5 per 1.000 residenti). La distribuzione percentuale degli accessi in Pronto Soccorso per codice di triage ha evidenziato, tra gli stranieri rispetto agli italiani, una maggior proporzione di codici bianchi e verdi sia tra gli uomini (13% vs 8% bianco e 70,5% vs 65,9% verde) sia tra le donne (11,5% vs 8% bianco e 72% vs 66,8% verde). È ipotizzabile che la mancata o tardiva presa in carico di residenti stranieri si traduca in eventi acuti che necessitano di accesso al Pronto Soccorso e di ricoveri ospedalieri per condizioni patologiche che potrebbero e dovrebbero essere gestite in differenti setting assistenziali, quali l'assistenza sanitaria territoriale, la medicina di base e la medicina specialistica. Inoltre, l'accesso al Pronto Soccorso da parte degli immigrati per condizioni di minore gravità ne suggerisce un utilizzo inappropriato, dettato dalle difficoltà di accesso alle cure primarie.

### 3.5. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

Dalla sua costituzione nel 2016, ASviS<sup>55</sup> ha continuato ad effettuare un monitoraggio annuale rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile. Per quanto riguarda il Goal 3 (Salute e benessere), è dato per scontato che i target 3.1 (mortalità materna), 3.2 (mortalità sotto i 5 anni di età e mortalità neonatale), 3.3 (epidemie in atto), 3.7 (accesso agli strumenti di pianificazione familiare e fecondità delle adolescenti) non costituiscono un problema per un paese come l'Italia, le attenzioni si sono concentrate sui target 3.5 (consumo di alcol e tabacco), 3.6 (morti per incidenti stradali), 3.9 (morti per inquinamento), 3.4 (prevenzione e cura delle malattie croniche) e soprattutto 3.8 (copertura sanitaria universale e accesso ai servizi). Da questo punto di vista si può dire che, come dimostrato dall'andamento dell'indicatore sintetico calcolato da ASviS per il Goal, il paese ha registrato un trend migliorativo costante tra 2016 e 2019, grazie alla riduzione dei comportamenti a rischio (come alcol e fumo), all'aumento della speranza di vita ed alla diminuzione tra 2010 e 2019 della mortalità per malattie non trasmissibili lenta ma costante (tumori maligni, diabete mellito, malattie cardiovascolari e malattie respiratorie croniche) mentre è risultata stabile la quota di persone in eccesso di peso. Ma i miglioramenti registrati non risultavano comunque adeguati al raggiungimento dei target previsti al 2030, anche e soprattutto a causa di importanti lacune dal punto di vista delle risorse messe a disposizione del sistema sanitario, sia per la parte ospedaliera che per la riabilitazione e per la prevenzione, rispetto alla quale ASviS segnalava la debole copertura vaccinale per gli anziani, la riduzione dei posti letto (di circa 8 punti percentuali dal 2010 al 2019), la carente integrazione tra sociale e sanitario, la debolezza della medicina di comunità o sanità territoriale e gli sprechi di risorse.

A fronte di ciò si segnalava la necessità di lavorare per la diffusione di una maggiore consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e dell'approccio *One Health* e "Salute in tutte le politiche". Da questo punto di vista si rilevavano alcuni passaggi positivi:

- nel 2019 l'approvazione del "Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere", che propone, per la prima volta, che la medicina venga orientata al genere in tutte le sue applicazioni e a livello nazionale, nella sperimentazione clinica dei farmaci ed in tutto il percorso clinico-diagnostico;
- nel 2020 il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) rispetto ai LEA, uno strumento reso operativo dal 1° gennaio 2020 grazie all'entrata in vigore del DM 12 marzo 2019;
- nel 2021 la creazione di un Fondo Complementare (PNC) dedicato a salute, ambiente, biodiversità e clima, che prevede lo stanziamento di 500 milioni di euro con l'obiettivo di implementare programmi di approccio integrato salute-ambiente-clima;
- nel 2021 il lancio del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede azioni importanti per lo sviluppo della dimensione comunitaria della sanità, della continuità assistenziale e dell'integrazione socio-sanitaria, per la creazione di nuovi servizi sanitari di prossimità e la riorganizzazione della rete degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), con uno stanziamento pari all'8,16% (15,63 miliardi) del totale degli investimenti del Piano;
- nel 2022 l'introduzione di un Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS) per il perseguimento della prevenzione primaria e del controllo dei rischi sanitari associati direttamente e indirettamente a determinanti ambientali e climatici, anche derivanti da cambiamenti socioeconomici.

55 Alleanza Sviluppo Sostenibile (ASviS) [www.asvis.it](http://www.asvis.it)

Oltre a ciò, sono stati rifinanziati diversi Piani Nazionali stilati per affrontare le tematiche della prevenzione, della pandemia, delle malattie oncologiche, delle malattie croniche, con un approccio che tiene conto delle disuguaglianze, delle interconnessioni con altri ambiti e delle necessità di tutelare la salute delle persone in tutti i contesti.

Traguardo miliare è stato da questo punto di vista il varo della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, relativi all'ambiente, alla biodiversità ed al rispetto degli interessi delle future generazioni tra le tutele da salvaguardare (art. 9), ed a salute e ambiente tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41), avvenuto il 22 febbraio 2022.

Dopo la flessione registrata nel 2020, l'indicatore sintetico ASviS del Goal 3 ha subito un graduale miglioramento, nonostante il quale, però, rimangono aperti numerosi fronti di necessario intervento migliorativo, soprattutto per quanto riguarda la necessità di rivedere gli assetti organizzativi, ricercare un equilibrio virtuoso tra servizi pubblici e privati, migliorare le condizioni di contesto ambientale, salvaguardare la biodiversità e dare impulso alla ricerca biomedica.

Notevole preoccupazione viene segnalata in particolare per il disagio psichico e per il significativo incremento delle patologie dell'area psichiatrica e psicologica, tanto da arrivare a giugno 2023 alla Dichiarazione della Commissione europea di un nuovo approccio globale alla salute mentale, da porre sullo stesso piano della salute fisica e con garanzia di una visione intersettoriale.

---

### 3.6. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori.

Il Sistema di indicatori di Benessere equo e sostenibile (Bes), avviato grazie ad un'iniziativa congiunta di Istat e Cnel, fornisce un imprescindibile dispositivo per misurare il progresso della società italiana non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. L'ultimo Rapporto Bes pubblicato dall'Istat presenta un articolato ritratto delle molteplici dimensioni del benessere nel nostro Paese attraverso l'analisi di 152 indicatori suddivisi in 12 domini selezionati per misurare la qualità della vita dei cittadini.

Per quanto riguarda il dominio salute, dimensione fondamentale del benessere individuale e collettivo, il Bes prende in considerazione 15 indicatori<sup>56</sup>, principalmente di outcome e fattori di rischio, rispetto ai quali valutare i risultati conseguiti. Per la maggior parte degli indicatori (10 indicatori su 15 del dominio) si osserva una situazione di sostanziale stabilità o di miglioramento, se confrontati sia con il dato riferito all'anno immediatamente precedente, sia con quanto osservato nel 2019. Tuttavia, talvolta le variazioni recenti differiscono dai trend di più lungo periodo precedenti la pandemia.

Tra gli indicatori che hanno mostrato un miglioramento nell'ultimo anno vi è la speranza di vita alla nascita che passa da 82,6 a 83,1 anni nel 2023, recuperando quasi del tutto il livello di 83,2 anni del 2019, sebbene con differenze sul territorio e per genere; migliora anche la vita media attesa senza limitazioni a 65 anni che sale a 10,6 anni, contro i 10 sia del 2022 sia del 2019.

Risultati positivi si registrano anche per la mortalità nella popolazione adulta e anziana: nel 2021 si riduce il tasso standardizzato di mortalità<sup>57</sup> per tumori della popolazione adulta di 20-64 anni, che si attesta a 7,8 per 10 mila residenti (era pari a 8,0 per 10 mila residenti nel 2020), confermando un andamento decrescente in atto da diversi anni. Analogamente nel 2021 diminuisce la mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso delle persone di 65 anni e più, pari a 33,3 decessi per 10 mila abitanti, in diminuzione sia rispetto al 2020 (35,6) sia rispetto al 2019 (33,9). Interessa notare che la mortalità per tumori ha continuato a diminuire anche nel 2020, al contrario di altre cause che hanno subito forti incrementi come, ad esempio, le malattie respiratorie, il diabete, alcune malattie del sistema circolatorio.

<sup>56</sup> Speranza di vita alla nascita. Speranza di vita in buona salute alla nascita, Indice di salute mentale, Mortalità evitabile, Mortalità infantile, Mortalità per incidenti stradali, Mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso, Multi-cronicità e limitazioni gravi, Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni. Eccesso di peso. Fumo. Sedentarietà. Alcol. Adeguata alimentazione.

<sup>57</sup> Tassi standardizzati con il metodo diretto utilizzando come popolazione standard la popolazione europea al 2013.



Migliora la mortalità evitabile<sup>58</sup>, anche se la riduzione osservata per il tasso standardizzato riferito alle persone da 0 a 74 anni è solo di lieve entità: nel 2021 scende a 19,2 per 10 mila residenti, contro il 19,7 dell'anno precedente, ma occorre sottolineare che nel 2021 il valore di questo tasso è di oltre ben 10 punti sotto al valore medio Ue 27 (29,4 per 10 mila residenti), indicando una buona performance del sistema sanitario del nostro paese. L'andamento dell'indicatore, dopo aver mostrato una costante riduzione di lungo periodo, dal 2005 al 2019 (era pari a 23,4 per 10 mila residenti nel 2005 e aveva raggiunto il 16,5 nel 2019), ha subito un importante incremento a cavallo del 2020-2021, su cui ha pesato la mortalità attribuibile al COVID-19, che nel 2020 è stato la causa di 18 mila 370 decessi e nel 2021 di 18 mila 164 decessi. Scomponendo, infatti, l'indicatore nelle sue due componenti di mortalità trattabile e mortalità prevenibile, l'incremento ha riguardato essenzialmente quella prevenibile (all'interno della quale è classificata anche la mortalità da COVID-19), passata da 10,1 per 10 mila residenti nel 2019 a 13 nel 2020, per poi ridursi leggermente nel 2021, attestandosi a 12,8, mentre è rimasta tendenzialmente stabile la componente trattabile.

L'analisi relativa alle due componenti della mortalità evitabile a livello nazionale mette comunque in evidenza profili regionali differenziati. Le situazioni più critiche si osservano in Campania, seguita da Molise, Sicilia, Puglia e Lazio, dove i tassi di mortalità, sia prevenibile sia trattabile, sono più elevati della media nazionale. Un quadro opposto si osserva nelle province autonome di Bolzano e di Trento.

L'ultima edizione del Bes, ha posto particolare rilievo alla misurazione delle disuguaglianze sociali, riflettendo una prospettiva analoga a quella dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. In particolare, sia la mortalità prevenibile sia quella trattabile aumentano al diminuire del livello d'istruzione. I maschi meno istruiti hanno mediamente tassi di mortalità prevenibile e trattabile di circa 2,3 e 2,2 volte superiori rispetto a quelli più istruiti, mentre tra le femmine questi rapporti sono circa 2,0 e 1,7 rispettivamente. I maschi presentano una mortalità prevenibile sempre più alta di quella delle femmine, mentre per la mortalità trattabile questa differenza di genere si riscontra per i livelli di istruzione più bassi e scompare quando si considera il livello di istruzione più elevato. I tassi di mortalità evitabile più alti si riscontrano nel Nord-Ovest, dato determinato in parte dalla mortalità per COVID-19 (causa inserita nella mortalità evitabile) che, nel 2020, si è concentrata soprattutto in quest'area, mentre i tassi di mortalità trattabile più alti si riscontrano nel Sud e nelle Isole.

Nella mortalità per tumori si osservano disuguaglianze socio-economiche più marcate nei maschi, dove gli individui meno istruiti hanno mediamente una mortalità 2,1 volte maggiore dei più istruiti, mentre nelle femmine tale rapporto scende a 1,4. Le analisi territoriali di tali indicatori mostrano uno svantaggio del Sud rispetto al Nord. In controtendenza rispetto agli altri indicatori, il tasso di mortalità per le malattie del sistema nervoso e le demenze evidenzia una situazione più favorevole del Sud, in termini sia di minore mortalità che di ridotte disuguaglianze.

Tra gli indicatori che mostrano un peggioramento rispetto all'anno precedente, rientra la speranza di vita in buona salute, che nel 2023 scende a 59,2 anni contro i 60,1 del 2022. Tale riduzione ha riportato l'indicatore quasi al livello del 2019 (58,6 anni), ridimensionando l'incremento anomalo verificatosi tra il 2020 e il 2022 dovuto alla componente soggettiva, per effetto della più diffusa percezione di condizioni di buona salute in tempi di pandemia, documentata nei precedenti Rapporti Bes.

Tra gli anziani, dai 75 anni in su, le persone in condizione di multi-cronicità (presenza di tre o più malattie croniche) e con gravi limitazioni sono passate dal 47,8% del 2021 al 49,0% del 2022, tornando al livello del 2019.

Gli incidenti stradali tornano ad aumentare nel 2022 con un conseguente lieve incremento del tasso di mortalità per incidenti stradali; l'indicatore Bes relativo ai giovani di 15-34 anni si attesta a 0,7 per 10 mila residenti, rispetto allo 0,6 del 2021. Tale risultato conferma la tendenza all'aumento registrata anche nel 2021 e porta l'indicatore a riallinearsi esattamente ai valori registrati tra il 2013 e il 2019, prima cioè delle restrizioni della mobilità imposte per contenere la pandemia da COVID-19.

Con riferimento ai più giovani un altro indicatore presenta segnali preoccupanti e riguarda in particolare

<sup>58</sup> Decessi di persone di 0-74 anni la cui causa di morte è identificata come trattabile (gran parte dei decessi per tale causa potrebbe essere evitata grazie a un'assistenza sanitaria tempestiva ed efficace, che include la prevenzione secondaria e i trattamenti) o prevenibile (gran parte dei decessi per tale causa potrebbe essere evitata con efficaci interventi di prevenzione primaria e di salute pubblica). La definizione delle liste di cause trattabili e prevenibili si basa sul lavoro congiunto OECD/Eurostat, rivisto nel novembre 2019.

il benessere psicologico. A fronte di una relativa stabilità dell'indicatore complessivo di salute mentale, che assume nel 2023 un punteggio analogo a quello del 2022, a partire dal 2020 si è osservato un peggioramento del benessere psicologico soprattutto tra i più giovani, in particolare le ragazze. L'aumento del divario di genere si è accentuato negli ultimi anni, caratterizzati da un contesto sociale e ambientale, anche internazionale, molto più precario. Già nel 2021 si era osservato un maggior impatto delle conseguenze della pandemia sul benessere psicologico delle ragazze e anche nell'ultimo anno sono le più giovani il gruppo in cui si riscontra la maggiore flessione dell'indice, che passa da 69,8 nel 2022 a 67,4 nel 2023.

Nel 2023 si riduce lievemente rispetto al 2022 la percentuale di fumatori di 14 anni e più (19,9%), che tuttavia aveva fatto registrare una crescita costante negli anni precedenti (nel 2019, la quota di fumatori era il 18,7%). L'obiettivo fissato al 2025, di una riduzione del 30% della quota di fumatori rispetto al 2010, come previsto dal piano europeo di lotta contro il cancro, non sembra pertanto conseguibile.

Non si registrano sensibili variazioni nell'abitudine al consumo a rischio di bevande alcoliche che ha riguardato nel 2023 il 15,6% della popolazione di 14 anni e più, ma il consumo di alcol, soprattutto tra i giovani, rimane un elemento di preoccupazione: nel 2023 si confermano quote elevate di consumatori a rischio tra i minori di 14-17 anni (24,5%) e tra i giovani di 18-24 anni (15,7%).

Diminuisce la quota di popolazione sedentaria (34,2% delle persone di 14 anni e più nel 2023), con un deciso miglioramento rispetto, sia al 2022 (36,3%), sia al 2019 (35,5%); tuttavia il livello rimane elevato e potrebbe acuire il rischio di una maggiore diffusione dell'obesità in futuro. Anche nel 2023 si conferma un forte gradiente territoriale Nord-Mezzogiorno, con tassi di sedentarietà che si attestano al 25,4% nelle regioni del Nord e arrivano al 48,5% nelle regioni del Mezzogiorno.

Nel 2023 il 44,6% delle persone di 18 anni e più sono in eccesso di peso. Il dato è stabile rispetto a quanto registrato nel 2022 (44,5%), ma si osserva un lieve aumento della proporzione di persone in condizione di obesità (11,3%), che conferma la tendenza all'aumento che ha caratterizzato questo indicatore nel corso del lungo periodo (la quota di obesi era pari al 10% nel 2005).

Diminuisce infine nel 2023 rispetto al 2022 la percentuale di popolazione di 3 anni e più che ha consumato giornalmente almeno quattro porzioni di frutta o verdura, pari al 16,5%, con una flessione più marcata se confrontata con i valori osservati fino al 2019.

## 4. Servizi per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030<sup>59</sup>

### 4.1. Premessa

Il raffronto fra gli indicatori dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), gli indicatori dell'Education and Training Monitor (il dispositivo europeo per il monitoraggio degli obiettivi europei per l'Agenda 2030) e gli indicatori individuati da ISTAT per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) consente di delineare le finalità a cui i servizi per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca dovrebbero tendere.

Questi servizi assumono una rilevanza particolare all'interno del Goal 4 dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile, relativo a *Istruzione di qualità per tutti: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti*. Dieci dei dodici indicatori ONU per il Goal 4 sono declinati da ISTAT in 34 misure divulgate annualmente su: competenze di bambini e ragazzi nei diversi ordini scolastici<sup>60</sup>; tasso di completamento dell'istruzione obbligatoria; partecipazione dei bambini con età inferiore ai 5 anni a percorsi di controllo della salute, di apprendimento e benessere psicologico; partecipazione dei bambini di 5 anni ad un percorso strutturato di apprendimento (un anno prima dell'inizio ufficiale della primaria); partecipazione di giovani e adulti all'istruzione e alla formazione non formale negli ultimi 12 mesi; giovani e adulti con competenze nell'informazione e nella comunicazione (ICT); indici di parità (non declinati nei dati disponibili)<sup>61</sup>; popolazione per classi d'età che ha raggiunto almeno un livello funzionale nelle competenze di (a) lettura e (b) matematica (tradotto dall'ISTAT nella percentuale di giovani 25-34enni con titolo di studio di livello terziario); scuole che offrono servizi base per tipo di servizio; volume dell'aiuto pubblico ai paesi in via di sviluppo destinato alle borse di studio per settore e tipo di studio.

Alcuni di questi indicatori sono coincidenti con i sette indicatori chiave dell'*Education and Training Monitor europeo* (ETM)<sup>62</sup>, con qualche differenza significativa. La partecipazione dei bambini all'istruzione pre-primaria in Europa (target:  $\geq 96\%$ ) si riferisce alla fascia d'età dai 3 anni all'età di inizio della primaria, non solo ai bambini di 5 anni; le competenze rilevate dall'ETM sono anche quelle digitali (di fonte IEA ICILS) dei ragazzi all'ottavo anno di scolarità (studenti con basse competenze digitali e in lettura, matematica, scienze:  $< 15\%$ ); il completamento dell'istruzione ha il suo contraltare europeo nel tasso di ELET (*early leavers from education and training*), ovvero i 18-24enni che abbandonano gli studi (da contenere entro il 9% nel target EU per il 2030); in Europa si ritiene chiave l'indicatore relativo all'esposizione dei diplomati dell'Istruzione e Formazione Professionale all'apprendimento basato sul lavoro, il cui target 2025 era  $\geq 60\%$ . Nel confronto fra indicatori di ONU e Europa, sono pressoché coincidenti le misure relative al conseguimento dell'istruzione terziaria (target:  $\geq 45\%$ ) e alla partecipazione di giovani e adulti 25-64enni a forme di apprendimento (target 2025:  $\geq 47\%$ ).

I 15 indicatori ISTAT BES ricalcano sostanzialmente quelli internazionali ed europei, con alcune precisazioni importanti<sup>63</sup>: per l'infanzia, si considerano i bambini di 0-2 anni iscritti al nido e i bambini di 4 e

59 A cura di Cristina Stringher, Paola Costantini, Angelo Mari, Sandra Romagnosi. In particolare, il paragrafo 4.1. è attribuibile a Cristina Stringher (INVALSI), che ha curato i paragrafi 4.2.2., 4.3.2., 4.4.2., 4.5.1., 4.5.2.2., 4.6. e coordinato l'intero paragrafo 4.; i paragrafi 4.2.1., 4.3.1., 4.4.1., 5.4.2.1. sono curati da Angelo Mari (Libera università Maria Santissima Assunta, LUMSA); i paragrafi 4.2.3., 4.3.3., 4.4.3., 4.5.2.3. sono curati da Paola Costantini e Sandra Romagnosi (ANVUR); l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) ha curato il box 1. La revisione del testo è a cura di tutto il gruppo redazionale e delle direzioni ANVUR e INVALSI, che si ringraziano per la collaborazione.

60 L'ISTAT parla di livelli ISCED 2/3 (ISTAT (2023). *Rapporto SDGS 2023. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. Roma, Autore, p. 54), mentre nell'elenco UN SDGs originale, si parla di gradi scolastici 2/3 (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global-Indicator-Framework-after-2024-refinement-English.pdf>). Il primo indicatore è stato qui riportato in modo da esprimere il senso generale delle misure, non quello letterale. Rispetto ai 12 indicatori ONU, ISTAT non riporta misure su: 4.c.1. *Proportion of teachers with the minimum required qualifications, by education level*; 4.7.1 *Extent to which (i) global citizenship education and (ii) education for sustainable development are mainstreamed in (a) national education policies; (b) curricula; (c) teacher education; and (d) student assessment*.

61 L'indicatore originale ONU prevede: *Parity indices (female/male, rural/urban, bottom/top wealth quintile and others such as disability status, indigenous peoples and conflict-affected, as data become available) for all education indicators on this list that can be disaggregated*. L'ISTAT, nel suo documento di sintesi, non disaggrega i dati sulla parità, ma questi sono disponibili nei rapporti annuali INVALSI sugli apprendimenti e ANVUR su Università e Ricerca.

62 Si veda per l'Italia, il sito europeo ETM: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2023/en/monitor-toolbox/country-page/italy.html>. Sono considerati indicatori di contesto, utili per il raggiungimento di quelli chiave, i seguenti indicatori: l'equità del sistema scolastico per i 15enni; il raffronto tra gli ELET nativi e quelli europei e nati in paesi extra-UE; i 20-24enni diplomati e laureati; i 25-34enni laureati; i docenti primari e secondari con età  $>55$  anni; gli investimenti in istruzione.

63 ISTAT (2023). *Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma, Autore, p. 65-85. Gli indicatori sono: bambini di 0-2 anni iscritti al nido;

5 anni inseriti nel sistema di istruzione; si aggiunge la misura relativa al passaggio degli studenti dalla scuola secondaria all'università, dei 15-29enni che non studiano né lavorano, né sono in formazione (i cosiddetti *NEET*) e di coloro che conseguono un titolo terziario STEM nell'anno. Accanto a questi dati di output, si rilevano come misure di benessere la partecipazione culturale fuori casa, la lettura di libri e quotidiani e la fruizione delle biblioteche, ma anche le competenze digitali della popolazione dei 16-74enni. I dati ISTAT BES consentono altresì confronti regionali.

Nel prosieguo, si presentano dati di *input* del comparto Conoscenza, dati di *output* relativi ai servizi resi e dati di *outcome* sulla qualità dei servizi per l'utenza, nell'ordine per Sistema integrato 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e Ricerca. Nell'ultimo paragrafo si offre una sintesi valutativa di comparto con alcune indicazioni per il suo miglioramento.

## 4.2. Input di sistema e risorse

### 4.2.1. Sistema integrato 0-6

Come evidenziato nelle relazioni precedenti, la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (bilancio dello Stato per il 2022), art. 1, comma 172, fissa i livelli essenziali relativi agli asili nido quale percentuale di copertura del servizio. Il livello da garantire è stabilito su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato da raggiungere nell'anno 2027. Per arrivare a tale obiettivo, gli stanziamenti necessari per gli investimenti<sup>64</sup> sono confluiti nel nuovo Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi<sup>65</sup>. Per garantirne l'utilizzazione è stata abolita la disciplina di recupero delle somme non spese dai comuni finora vigente<sup>66</sup>. Per gli asili nido gli stanziamenti seguono un trend incrementale in milioni di euro: anno 2022, 120; 2023, 175; 2024, 230; 2025, 300; 2026, 450; dal 2027, 1.100 annui<sup>67</sup>.

La spesa corrente impegnata dai Comuni nel 2021 per l'offerta di servizi all'infanzia ammonta a un miliardo 569 milioni di euro (+16,9% rispetto al 2020) di cui il 16,7% rimborsata dalle rette pagate dalle famiglie (263 milioni di euro). L'ISTAT rileva che esiste un forte divario di spesa pro-capite per bambino residente: si passa dai 2.600 euro dei comuni capoluogo del Centro-nord a 255 euro dei comuni non capoluogo del Mezzogiorno. Si rileva poi un crescente ricorso al "bonus asilo nido". Nel 2021 i beneficiari del bonus sono stati oltre 358mila, circa il 27% in più rispetto al 2020 e in aumento anche rispetto all'ultimo anno pre-pandemia (+24% rispetto al 2019). Aumentano gli importi erogati dall'INPS (oltre 420 milioni di euro nel 2021, circa il doppio di quelli relativi all'anno 2020); crescono anche gli importi medi annui per beneficiario, pari a 1.184 euro nel 2021, rispetto a 736 euro del 2020 e a 832 euro del 2019. Restano ampie le differenze territoriali: nel 2021 la quota di bambini beneficiari del bonus sui bambini di 0-2 anni è 19,7% al Sud, 21,7% nelle Isole, 31,5% al Nord-ovest, 31,8% al Nord-est, 37% del Centro. Sommando la spesa dell'INPS (oltre 420 milioni di euro) alla spesa dei Comuni singoli e associati (1,3 miliardi di euro) le risorse pubbliche complessivamente impiegate per i nidi ammontano a poco più di 1,7 miliardi di euro nel 2021. Un bambino residente beneficia in media di 1.382 euro, ma con ampie differenze territoriali: al Centro si ha la spesa più alta (2.191 euro), pari a 4 volte la spesa pro-capite del Sud. A livello regionale la media della Valle d'Aosta (3.626 euro) è 10 volte maggiore delle risorse per bambino residente della Calabria (331 euro). Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia si può stimare la spesa pubblica complessiva statale intorno ai 7,5 miliardi di euro<sup>68</sup>.

La fruizione del servizio per la prima infanzia è condizionata da alcuni fattori esterni e dalle scelte di

partecipazione al sistema scolastico dei bambini di 4-5 anni; persone con almeno il diploma (25-64 anni); laureati e altri titoli terziari (25-34 anni); passaggio all'università; uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; giovani che non lavorano e non studiano (NEET); partecipazione alla formazione continua; competenza alfabetica non adeguata (studenti classi III scuola secondaria primo grado); competenza numerica non adeguata (studenti classi III scuola secondaria primo grado); competenze digitali almeno di base; persone che conseguono un titolo terziario STEM nell'anno; partecipazione culturale fuori casa; lettura di libri e quotidiani; fruizione delle biblioteche.

64 Parte del Fondo per la Solidarietà Comunale.

65 Legge 30 dicembre 2023, n. 2013 (bilancio dello Stato 2024) art. 1, comma 496.

66 Sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023, che ha determinato una separazione tra le componenti "ordinarie" del Fondo e le risorse aggiuntive vincolate per il potenziamento dei servizi di rilevanza sociale (Servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico studenti con disabilità). La Corte ha considerato la carenza di poteri sostitutivi e il recupero delle somme non spese una contraddizione della normativa sui Lep relativi agli asili nido definiti con la ricordata legge di bilancio 2022, in quanto lascia(va) "del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni" nel caso in cui i comuni non si attivino o non siano in grado di utilizzare le risorse finanziarie disponibili nei tempi dovuti.

67 I fel, Fondo di solidarietà comunale 2024. Nota di approfondimento, 11 marzo 2024, Roma.

68 La stima è stata ottenuta moltiplicando la spesa pro-capite rilevata dall'OCSE (*Education at Glance* 2023) con il numero di bambini iscritti.

selezione dell'utenza operate dai comuni. Si privilegia la situazione familiare in termini di numero di figli e di impegno lavorativo, anziché la situazione economica. Ciò comporta che utilizzino i servizi famiglie con ISEE più elevato (media circa 19.800 euro) rispetto a quelle che non li utilizzano (media circa 16.100 euro); pertanto i contributi statali non riequilibrano le disuguaglianze e non riescono a far fronte alle situazioni di povertà; mentre la disabilità del bambino è il requisito che riceve maggior tutela da parte dei comuni, che stabiliscono in questi casi la priorità di accesso<sup>69</sup>. Una criticità è ancora rappresentata dalle liste di attesa. Nonostante il calo delle nascite<sup>70</sup>, si stima un grande numero di richieste di iscrizione non accolte per carenza di posti: il 63% dei nidi pubblici e il 40,7% dei privati; nel Mezzogiorno i bambini in lista d'attesa sono oltre due terzi delle unità di offerta pubbliche e in quasi la metà di quelle private<sup>71</sup>.

#### 4.2.2. Istruzione primaria e secondaria

La spesa totale in istituzioni scolastiche, dal livello pre-primario al secondario non terziario, in percentuale sul PIL nel 2020 (ultimo anno disponibile) si attesta al 3,2%, che sale al 3,9% includendo l'istruzione terziaria al netto di Ricerca e Sviluppo (OCSE, 2023: 296)<sup>72</sup>. Entrambe le percentuali sono inferiori alle medie OCSE, che si attestano rispettivamente al 3,6 e al 4,6%. Ponendo l'anno 2015=100 a prezzi costanti, la spesa totale in istituzioni scolastiche dal livello primario al post-secondario non terziario risulta invariata nel 2020 rispetto al 2012 (Ibidem: 297), nonostante una vistosa contrazione dell'indice PIL, che passa da 101 nel 2012 a 95 nel 2020 per effetto della crisi pandemica da COVID-19. Nel 2020, la spesa media per studente equivalente a tempo pieno nei livelli dal pre-primario al post-secondario non terziario è pari a 11.096 dollari equivalenti a parità di potere d'acquisto (Ibidem: 281), in calo dell'1,2% rispetto al 2019 a prezzi costanti (Ibidem: 283). La media OCSE è pari a 11.352 dollari equivalenti, superiore a quella italiana di circa 256 dollari a studente.

Nello stesso anno scolastico 2020-2021, gli studenti iscritti a una scuola statale o paritaria (dal livello pre-scolare al secondario) sono complessivamente 8.321.874, con una flessione rispetto all'anno scolastico precedente dell'1,5%<sup>73</sup>, più marcata per la scuola paritaria. Il numero totale di docenti (inclusi i posti per il sostegno) nella scuola statale è pari a 836.496 unità nell'a.s. 2020-2021, in lieve aumento rispetto all'a.s. 2019-2020, in cui si contavano 835.489 unità.

La normativa più rilevante del 2023 con impatto sull'utilizzo delle risorse è il Decreto Ministeriale n. 73 del 28 aprile, che fissa linee di indirizzo per le iniziative in materia di semplificazione, nonché il Piano di semplificazione per la Scuola con i relativi piani allegati e il cronoprogramma generale degli interventi.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) si muove nella direzione di sostegno degli obiettivi ONU 4 (Istruzione di qualità) e 10 (Ridurre le disuguaglianze) per lo Sviluppo Sostenibile, offrendo come input al sistema due progetti in ambito formativo, come descritto nel Box 1.

69 Cfr. Istat, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2021/2022, Report 23 novembre 2023

70 Nel 2022 si osserva un nuovo superamento al ribasso del record di denatalità. Le nascite tra la popolazione residente sono 393.333, 6.916 in meno rispetto al 2021 (-1,7%). Dal 2008, i nati residenti in Italia sono sistematicamente diminuiti. In termini assoluti, la riduzione medio-annua ammonta a circa 13mila unità, quella relativa al 2,7%. Rispetto al 2008 oggi si rilevano oltre 183mila nascite in meno (-31,8%). Cfr. Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Report 26 ottobre 2023.

71 I dati sono tratti da Istat, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2021/2022, Report 23 novembre 2023.

72 OCSE è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, in inglese OECD. OECD (2023). *Education at a Glance*. Parigi: Autore.

73 Ministero dell'Istruzione – Gestione patrimonio informativo e statistica (2019). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2019/2020"*. Roma: Autore.

Ministero dell'Istruzione – Gestione patrimonio informativo e statistica (2020). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2020/2021"*. Roma: Autore.

Ministero dell'Istruzione – Gestione patrimonio informativo e statistica (2021). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2021/2022"*. Roma: Autore.

**Box 1 – I progetti AGIA<sup>74</sup>.**

L'AGIA ha pubblicato nel 2023 due avvisi pubblici per la selezione di un progetto di sensibilizzazione sui diritti e di un progetto di sensibilizzazione sulla mediazione da realizzarsi rispettivamente nelle scuole primarie e secondarie. I progetti intendono diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e delle modalità di gestione pacifica dei conflitti, integrando tali obiettivi nei curriculum scolastici al fine di raggiungere un'istruzione di qualità e ridurre le disuguaglianze (obiettivi per lo sviluppo sostenibile 4 e 10).

**Progetto di sensibilizzazione sui diritti**

L'articolo 3 comma 1 lettera m) della legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (legge 12 luglio 2011, n.112) stabilisce che l'Autorità "diffonde la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo a livello nazionale, in collaborazione con gli enti e con le istituzioni che si occupano di persone di minore età, iniziative per la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei minori come soggetti titolari di diritti". Nel 2023 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha pubblicato un avviso pubblico per la selezione di un soggetto di diritto privato non profit cui affidare la realizzazione di un progetto di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rivolto ai docenti e agli alunni della scuola primaria.

Il progetto è finalizzato alla realizzazione di un percorso formativo rivolto ai docenti e agli alunni delle scuole primarie sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalla Convenzione ONU del 1989 e, in particolare, sul tema dei diritti nell'ambiente digitale. In relazione al tema dei diritti nell'ambiente digitale, con tale avviso, l'Autorità garante intende sensibilizzare i bambini per spiegare le regole sull'uso degli schermi e sull'importanza di proteggere immagine e privacy. Il progetto ha avuto inizio nel 2024 e avrà durata di 18 mesi.

**Progetto di sensibilizzazione e formazione sulla mediazione**

L'articolo 3 comma 1 lettera o) della legge istitutiva dell'AGIA (legge 12 luglio 2011, n.112) stabilisce che l'Autorità ha il compito di promuovere e diffondere la cultura della mediazione per prevenire e favorire la risoluzione dei conflitti che coinvolgono le persone di minore età.

Nel 2023 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha pubblicato un avviso pubblico per la selezione di un soggetto di diritto privato non profit cui affidare la realizzazione di un progetto di formazione, sensibilizzazione e diffusione della cultura della mediazione rivolto ai docenti e agli studenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado.

Con tale avviso, l'Autorità garante risponde alle numerose sollecitazioni che arrivano dalle scuole di ogni parte d'Italia a realizzare nuovi progetti sul tema della mediazione scolastica per diffondere la cultura del litigare bene e dell'ascolto dell'altro.

Gli obiettivi specifici che si intende raggiungere con tale progetto sono:

- realizzare percorsi di sensibilizzazione del contesto scolastico alla cultura della mediazione (insegnanti, alunni, genitori e personale scolastico);
- realizzare un percorso formativo sulla mediazione rivolto agli alunni;
- realizzare un percorso formativo sulla mediazione rivolto agli insegnanti finalizzato all'acquisizione di competenze approfondite sulla giustizia riparativa e i suoi strumenti operativi per rendere le scuole e i docenti autonomi nelle future attività formative rivolte agli alunni.

Il progetto ha avuto inizio nel 2024 e avrà durata di 24 mesi.

**4.2.3. Istruzione terziaria e ricerca**

Per l'istruzione terziaria emerge un divario significativo in termini di spesa: l'Italia (1%) investe decisamente meno rispetto alla media OCSE (1,5%) e UE25 (1,3%) in proporzione alla popolazione con istruzione terziaria completa. Questo dato sottolinea la necessità di colmare il divario nella formazione della forza lavoro italiana rispetto ai paesi comparabili. Se in termini di spesa complessiva, i dati mostrano la necessità di un impegno maggiore nell'istruzione terziaria da parte dell'Italia per allinearsi agli standard dei paesi più avanzati, a livello analitico i dati<sup>75</sup> riportano andamenti contraddittori, soprattutto a livello territoriale.

Relativamente al Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), l'ammontare complessivo è passato dai 7,325 miliardi di euro del 2012 agli 8,656 miliardi di euro del 2022, con un incremento in termini nominali del 18,2%. L'incremento dell'ammontare complessivo delle voci principali dell'FFO<sup>76</sup> è il risultato di un anda-

<sup>74</sup> Si ringrazia l'AGIA per il contributo.

<sup>75</sup> Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023 (ANVUR) disponibile al link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>.

<sup>76</sup> Per l'analisi territoriale è stato considerato l'ammontare complessivo delle voci principali dell'FFO, date dalla somma di quota base, quota premiale, quota perequativa e piani straordinari di reclutamento dei docenti, che per il 2022 in totale sommano a 7,274 miliardi di euro e nel 2012 a 6,743 miliardi di euro.

mento diverso a livello territoriale: tra il 2012 e il 2022 le università collocate nel Nord-Ovest hanno registrato il maggiore aumento (+17,5%), seguite da quelle del Sud (+11,3%) e da quelle del Nord-Est (+10,3%). Le università del Centro hanno beneficiato di un leggero aumento in termini di finanziamenti ricevuti, con un +0,6%. Le università collocate nelle Isole hanno invece perso il 4,7%, pari a circa 35 milioni di euro.

Per quanto riguarda la principale entrata propria degli atenei statali, rappresentata dalle tasse pagate dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e laurea magistrale, nel 2021 il sistema delle università statali ha incassato complessivamente circa 1,5 miliardi di euro, con una riduzione dell'1,8% rispetto al 2012. Anche per questo parametro si rilevano importanti divari a livello territoriale. Ad eccezione delle regioni del Nord che hanno registrato un incremento della contribuzione di circa l'8%, anche grazie all'aumento del numero di iscritti, le restanti regioni riportano decrementi: -9,5% le università del Centro, -6,7% quelle del Sud e -30% le università nelle Isole, in particolare negli atenei della Sicilia. Per controbilanciare, almeno in parte, il decremento delle tasse derivante anche dall'inserimento della cosiddetta no-tax area, nell'ambito del FFO è stato incrementato uno specifico stanziamento agli atenei statali che è passato da 55 milioni di euro nel 2017 a 270 milioni di euro dal 2020. Nell'anno 2022, rispetto alla dimensione delle risorse statali (FFO) attribuite tra le diverse aree geografiche, la percentuale maggiore è assegnata agli atenei collocati nelle Regioni del Sud (24,3%); seguono nell'ordine quelli del Centro (22,6%), del Nord-Ovest (22%), del Nord-Est (19,9%) e delle Isole (11,2%).

Per quanto riguarda invece il numero di docenti, tra il 2012 e il 2022 le università tradizionali<sup>77</sup> hanno registrato un incremento di docenti pari 6,1%, variamente distribuito: le università collocate nelle regioni del Nord hanno visto la maggiore crescita (+14,5% nel Nord-Est e +12,4% nel Nord-Ovest), seguite dalle università del Sud (+8,5%); importante è stato invece il calo registrato nelle università delle Isole (-8,8%), mentre più contenuto quello negli atenei del Centro (-1,3%). È sostanzialmente raddoppiato il numero di docenti in servizio nelle università telematiche (+102,1%). Considerando il rapporto studenti/docenti le differenze a livello territoriale sono ancora più significative. In particolare, la rilevante crescita del numero di iscritti nelle università tradizionali del Nord-Ovest non è stata adeguatamente compensata dall'incremento dei docenti, considerato che il rapporto studenti/docenti cresce da 29,5 del 2012 a 30,7 del 2022; migliorano, o sono comunque stabili, i rapporti delle altre aree geografiche, e in particolare quello delle università del Sud, dove il numero di studenti per docente si riduce di quasi nove punti in dieci anni, passando da 36,1 a 27,7. In direzione opposta evolve invece il trend delle università telematiche: l'effetto combinato della riduzione dei requisiti di docenza richiesti per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio, a fronte comunque di un aumento del numero dei docenti contestuale all'esplosione nel numero di iscritti, ha determinato il rilevante aumento del rapporto studenti/docenti, che è passato da 152,2 del 2012 a 384,8 del 2022 (un indicatore di circa tredici volte superiore rispetto alle università tradizionali).

### 4.3. Output e servizi resi

#### 4.3.1. Sistema integrato 0-6

Nell'anno educativo 2021/2022 erano attivi 13.518 nidi e servizi integrativi per la prima infanzia (34% pubblici comunali e 66% privati) e erano autorizzati oltre 350mila posti (48,8% dei quali a titolarità pubblica, 51,2% privata); rispetto al numero totale dei bambini residenti in Italia, la percentuale di posti disponibili copriva il 28%. L'Umbria è la regione con il più alto livello di copertura (43,7%), seguita da Emilia-Romagna (41,6%), Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento (41,1%); la Toscana, il Friuli-Venezia Giulia e il Lazio si attestano sopra la soglia del 33% (38,4%, 36,8% e 36,1%); restano ancora al di sotto del 15% Campania, Sicilia e Calabria (11,7%, 13% e 14,6% rispettivamente), mentre la Sardegna con il 32,5% fa registrare il livello più alto al Sud; i capoluoghi di provincia hanno una copertura media del 35,3%, mentre i Comuni non capoluogo, nel loro insieme, hanno una copertura di posti inferiore di ben dieci punti percentuali (24,9%).

In Italia la frequenza di un servizio educativo per la prima infanzia risulta inferiore alla media europea: nel 2021, considerando anche i bambini iscritti alla scuola dell'infanzia cosiddetti anticipatari, i bambini che frequentano una struttura educativa risultano pari al 33,4% dei residenti di 0-2 anni, (contro il 37,9% della media Ue); la Francia e la Spagna sono al di sopra del 50% e altri paesi, come i Paesi Bassi e la

<sup>77</sup> Per tradizionali si fa riferimento alle università statali e non statali che erogano la formazione in presenza. Le università che erogano la formazione a distanza sono invece qualificate come università telematiche.

Danimarca, si attestano al 74,2% e al 69,1%<sup>78</sup>.

Al livello nazionale sono il 59,6% i comuni che garantiscono un'offerta sul territorio, quota che raggiunge l'84,2% al Nord-est e si riduce al 40% nelle Isole; l'obiettivo del 75% di copertura dei comuni, singoli o in forma associata, indicato dal Decreto legislativo 65/2017 non è stato raggiunto a livello nazionale, anche se è stato superato da cinque regioni (Valle D'Aosta, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Provincia Autonoma di Trento e Puglia).

Nella scuola dell'infanzia, la copertura è elevata e si attesta intorno al 93% per i bambini di 5 anni<sup>79</sup>. Tuttavia, nell'EU Monitor 2023, si osserva che per l'istruzione prescolare, nel 2021 la percentuale di bambini dai 3 ai 5 anni partecipanti all'istruzione sul totale in età è pari al 91% e, con una perdita di 6,3 punti percentuali dal 2013, questo dato colloca l'Italia al di sotto della media europea (92,5%) per la prima volta nel decennio. Le sedi delle scuole dell'infanzia statali sono 13.135 (61%), con 809.861 bambini, quelle paritarie 8.303 (39%), con 449.819 alunni<sup>80</sup>.

La recente revisione del PNRR ha previsto una riduzione del numero di nuovi posti da realizzare per i servizi per l'infanzia, che sono passati dai 264.480 iniziali agli attuali 150.480; ha inoltre escluso la possibilità di utilizzare i finanziamenti per le spese di gestione, così come per la costruzione di nuove strutture<sup>81</sup>. La Corte dei Conti<sup>82</sup>, con deliberazione n. 3/2023, a fronte dei ritardi nell'attuazione, ha raccomandato al Ministero dell'istruzione e del Merito di "accelerare ed intensificare, in via straordinaria, l'esercizio proattivo delle sue funzioni di vigilanza e di supporto nei confronti di tutti gli Enti locali beneficiari delle risorse del piano in esame attuando un monitoraggio continuo del suo stato di avanzamento" (p. 15). La preoccupazione di non riuscire comunque a raggiungere gli obiettivi stabiliti entro l'anno 2026, ancorché ridotti, è stata espressa anche dal network "Alleanza per l'infanzia"<sup>83</sup>. Tutti concordano che il monitoraggio sia essenziale, dal momento che non è reperibile da fonti ufficiali il numero dei posti via via concretamente realizzati per intervenire tempestivamente nell'attuazione.

#### 4.3.2. Istruzione primaria e secondaria

Rispetto alle finalità istituzionali, nel 2023 il sistema scolastico ha conferito circa 400.000 diplomi ad altrettanti studenti, considerando che nell'a.s. 2022-2023 erano iscritti all'ultimo anno di corso 483.699 studenti di liceo, istituto tecnico e istituto professionale<sup>84</sup>, di cui 400.571<sup>85</sup> hanno sostenuto l'esame di Stato conclusivo del II ciclo di istruzione. La differenza tra gli entrati al quinto anno di corso e i diplomati è rilevante e può essere spiegata da abbandoni a inizio e in corso d'anno, come chiarisce l'approfondimento del Ministero sulla dispersione scolastica<sup>86</sup>, nonché dalle mancate ammissioni all'esame finale. Questa perdita di studenti potrebbe essere considerata un'inefficienza del sistema che ha un costo stimato di circa 11,1 miliardi di dollari, considerando una traiettoria di studi di dodici anni con una spesa per studente di circa 11mila dollari, secondo i dati OCSE, per ciascuno dei circa 83.000 studenti dispersi poco prima del diploma. Per approfondire questa linea di ragionamento, è utile il Rapporto INVALSI (2023), che offre alcuni dati sulla traiettoria quinquennale della coorte dei ragazzi che nel 2018 avevano sostenuto l'esame di Stato di I ciclo, evidenziando come solamente il 72% circa sia giunto al diploma di scuola secondaria di II grado. In sostanza, il Paese investe nella formazione dei giovani per 10 o 12 anni, ma se questi escono dal sistema senza aver conseguito un diploma o senza una solida base di competenze, tali investimenti possono avere un ritorno inferiore rispetto a un giovane che completi il percorso secondario e magari prosegua gli studi di livello terziario. Quest'ultimo sembrerebbe un dato da migliorare: infatti, solamente il 51,4% degli studenti che si diplomano si iscrivono all'università e il dato è stabile da prima della pandemia (ISTAT BES, 2023, p. 65).

78 Cfr. Istat, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, cit.

79 Cfr. OECD, *Education at Glance 2023*, Parigi, 2023, p. 167 e ss.

80 Cfr. MIM, Ufficio di statistica, *Focus "principali dati della scuola - avvio anno scolastico 2023-2024"*.

81 Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, predisposta dal Governo il 22 febbraio 2024, dove si possono leggere anche le motivazioni sottostanti alla riduzione consistente dei nuovi posti dei servizi per l'infanzia (aumento dei costi delle materie prime, difficoltà procedurali, insufficiente competenza tecnica...).

82 Collegio del controllo concomitante presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

83 Alleanza per l'infanzia, *Il Sistema Integrato 0-6 anni in Italia: lo stato dell'arte e le proposte*, gennaio 2024.

84 Ministero dell'Istruzione - Ufficio di Statistica (2022). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2022/2023"*. Roma: Autore.

85 INVALSI (2023). *Rapporto INVALSI 2023*. Roma: Autore, p. 127.

86 Ministero dell'Istruzione e del Merito - Ufficio di Statistica (MIM, 2023). *La dispersione scolastica - aa.ss. 2019/2020 - 2020/2021 - aa.ss. 2020/2021 - 2021/2022*. Roma: Autore.



Un'ottima notizia di sistema è che comunque la tendenza è un generale aumento del livello di istruzione della popolazione, che si va affermando nonostante il periodo pandemico e i persistenti ritardi con i paesi OCSE. Secondo i dati ISTAT BES (2023, p. 65), i 25-64enni con almeno il diploma di secondaria di II grado sono il 65,5% nel 2023, mentre erano il 63% nel 2022 e il 62% nel 2019.

Per i confronti internazionali e diacronici, è utile riportare i dati dell'Education and Training Monitor 2023 a cura della Commissione Europea per il monitoraggio verso i sette obiettivi europei 2030<sup>87</sup>. L'Italia, secondo questa fonte, ha compiuto un balzo notevole nella percentuale di 20-24enni che completano almeno il livello di studi secondari (ISCED 3-8): nel 2012 erano il 77,9% della popolazione e nel 2022 sono l'85,1%, superando il dato europeo, pari a 83,6%<sup>88</sup>.

Un'altra buona notizia è relativa a uno degli indicatori principali di output per il settore scolastico dell'ETM 2023: la percentuale di ELET (Early leavers from Education and Training), ovvero gli abbandoni scolastici, nel 2021 per l'Italia si attesta al 10,5%, in riduzione di quasi 6 punti percentuali dal 2011, nonostante sia ancora sopra la media europea del 9,6%. Collegato a questo indicatore, anche quello relativo ai NEET è in miglioramento: la percentuale di giovani 15-29enni che non sono inseriti né in istruzione né nel mondo del lavoro (ISTAT BES, 2023, p. 65), pari al 16,1% nel 2023, è anch'essa in calo rapido e marcato rispetto al 2022 (19,0%) e al periodo pre-pandemia (22,1% nel 2019), segno che in questi anni il sistema Italia nel suo complesso ha iniziato a farsene carico.

Per quanto concerne le differenze territoriali, gli indicatori ISTAT BES (2023, p. 67) consentono di individuare gli output di sistema con minore dispersione, ovvero quelli più prossimi alla media nazionale in tutte le regioni italiane. Tra questi, per il settore Istruzione, presentano differenze territoriali meno marcate l'indicatore relativo agli adulti con almeno il diploma (percentuale Italia pari a 65,5; minima in Sicilia con 54,9 e massima a Trento con 75,3) e quello relativo al passaggio dalla scuola secondaria all'università (percentuale Italia pari a 51,4; minima in Campania con 39,8 e massima in Molise con 59,4). Gli indicatori di outcome dell'istruzione dove invece si registra la maggiore disparità tra le regioni sono: l'uscita precoce dal sistema di Istruzione (percentuale Italia pari a 10,5; minima in Umbria con 5,6 e massima in Sardegna con 17,3); l'incidenza dei NEET (percentuale Italia pari a 16,1; minima a Bolzano con 8,0 e massima in Sicilia con 27,9).

Riguardo alle differenze di genere, un'informazione particolarmente rilevante è la percentuale di donne diplomate che nel 2021 lavorava rispetto alle laureate, rispettivamente 31% e 70% (OECD EAG Italy, 2023). La differenza è molto marcata soprattutto nel confronto con i colleghi maschi diplomati (64%) e praticamente trascurabile rispetto ai laureati che lavorano (71%). Anche per questo motivo è importante che le ragazze proseguano dopo il diploma negli studi terziari.

### 4.3.3. Istruzione terziaria e ricerca

Nel nostro Paese negli ultimi dieci anni il numero di laureati è cresciuto<sup>89</sup>: si è passati dai circa 298 mila diplomi di laurea dell'a.a. 2011/12 ai circa 345 mila dell'a.a. 2020/21. Si tratta per il 56% di lauree triennali, per il 33,5% di diplomi di laurea magistrale, per l'11% di diplomi di laurea a ciclo unico e i pochi rimanenti sono titoli del vecchio ordinamento. L'Italia evidenzia importanti miglioramenti in termini di incremento della popolazione nella fascia d'età 25-34 anni in possesso di un titolo di studio terziario (dal 21% dell'anno 2011 al 28,3% nell'anno 2021). Nonostante il trend sia in crescita, nel confronto internazionale aumenta il divario con la media dei paesi OCSE (47,1% nell'anno 2021), soprattutto nel confronto con i principali paesi di riferimento in ambito europeo. I dati OCSE evidenziano che in Italia la percentuale di quanti conseguono il titolo entro la durata normale del corso è del 20,6% rispetto al 37,3% della Spagna, al 36,3% della Francia e al 69,4% del Regno Unito. Se si considera il tasso di conclusione degli studi entro i tre anni successivi, la percentuale passa al 53,2% per l'Italia, al 72% per la Spagna, al 71% per la Francia e all'84,5% per il Regno Unito. L'analisi separata delle coorti di immatricolati nel conseguimento del titolo di laurea di primo livello entro la durata normale dei tre anni mostra differenze importanti tra tipologie di atenei: tra le università telematiche (44,8%) e le università tradizionali (37,8%) si registrano ben sette punti percentuali di differenza. Questa differenza dipende principalmente dalle differenze tra

<sup>87</sup> European Commission (2023). *Education and Training Monitor 2023 Comparative report*. Luxembourg: Author.

<sup>88</sup> Si consideri che questa percentuale in Italia è alimentata prevalentemente dai diplomati, essendo inferiore al dato europeo la percentuale di giovani laureati, come si argomenta nel paragrafo 3.3.3.3.

<sup>89</sup> Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023 (ANVUR) disponibile al link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>

gli atenei tradizionali a livello di area geografica. Mentre negli atenei del Nord tra il 40% e il 45% degli immatricolati ottiene la laurea triennale entro la durata normale del corso di studi, al Centro tale percentuale si riduce nella forbice 30%-35% per le coorti più recenti e scende al 25%-30% negli atenei collocati al Sud e nelle Isole.

## 4.4. Qualità, efficienza, efficacia

### 4.4.1. Sistema integrato 0-6

Non sono disponibili dati nazionali sulla qualità per il sistema integrato 0-6 e per il sistema 0-3 la valutazione della qualità dei servizi è delegata agli enti locali. L'INVALSI sta attualmente studiando l'integrazione del segmento di istruzione prescolare all'interno del Rapporto di AutoValutazione (RAV) per le istituzioni scolastiche del I ciclo<sup>90</sup>.

### 4.4.2. Istruzione primaria e secondaria

Oltre ai dati sull'efficienza di sistema, documentata dagli indicatori di input sopra esposti, la valutazione dell'efficacia delle istituzioni scolastiche si può analizzare attraverso dati nazionali e comparativi di output e soprattutto di outcome, relativi agli apprendimenti degli studenti a partire dalla scuola primaria.

Per uno sguardo comparativo al sistema italiano, sono invece utili i dati delle indagini internazionali, che peraltro sono anche quelli utilizzati per monitorare gli obiettivi europei 2030. Nel 2023, INVALSI ha presentato i risultati delle indagini internazionali IEA PIRLS 2021, IEA ICCS 2022 e OCSE PISA 2022, consentendo di intercettare gli effetti delle chiusure scolastiche durante la pandemia da COVID-19. Per gli alunni di quarta classe primaria coinvolti nell'indagine IEA PIRLS sulla lettura, i risultati medi internazionali registrati nel 2021 sono generalmente in flessione rispetto al ciclo del 2016 in 21 su 32 paesi partecipanti a entrambe le rilevazioni e l'Italia è tra questi. L'impatto della pandemia, tuttavia, non è stato negativo in tutti i paesi, tre dei quali hanno addirittura migliorato i loro risultati. Con un punteggio medio nazionale di 537 punti, l'Italia si colloca comunque nel gruppo di testa dei paesi con i più elevati rendimenti in lettura nella scuola primaria<sup>91</sup>.

Se si guarda ai risultati dei quindicenni partecipanti all'indagine OCSE PISA 2022, la situazione appare più complessa: per matematica, il punteggio medio dei ragazzi italiani (471) è in linea con quello dei paesi partecipanti (472); in lettura, i nostri studenti hanno ottenuto un punteggio (482) significativamente superiore alla media internazionale (476); in scienze, invece, il punteggio medio italiano (477) è risultato significativamente inferiore a quello internazionale (485). Gli andamenti diacronici variano a seconda della competenza e dei paesi considerati. A livello internazionale, i punteggi medi PISA in matematica, lettura e scienze sono in calo significativo dal 2000 al 2022 e per matematica o lettura la diminuzione sembra risentire soprattutto della pandemia, dato che le due curve flettono dal 2018 al 2022 rispettivamente di 16 e 11 punti<sup>92</sup>; per le scienze, il calo è stato marcato dal 2012, ma non è significativo nel periodo 2018-2022.

In Italia, l'andamento diacronico medio in PISA è assai differente rispetto a quello internazionale e dall'inizio delle rilevazioni presenta un andamento bimodale in lettura e in scienze, non in matematica. Dal 2003, anno della prima rilevazione in matematica, il punteggio medio italiano è stato in costante ascesa fino al 2015 pur restando sotto le medie internazionali, forse per effetto dei cospicui investimenti sulla formazione dei docenti di questa materia; nel 2018 il punteggio medio in matematica ha subito un primo calo, cui è seguito il crollo in PISA 2022, con una differenza di 15 punti rispetto al 2018. In lettura, i quindicenni italiani hanno registrato un punteggio medio 2022 superiore a quello 2018, ma questo risultato non è statisticamente significativo. In scienze, il punteggio medio di PISA 2022 è rimbalzato di 9 punti rispetto al 2018, pur restando leggermente al di sotto della media internazionale.

Nel 2022 l'Italia ha partecipato anche all'indagine internazionale ICCS che misura le competenze civiche

90 Nota Ministero Istruzione DGOSVI prot. 13483 del 24 maggio 2022.

91 Per approfondimenti sui risultati IEA PIRLS, si veda il sito INVALSI: [https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pirls2021/index.php?page=pirls2021\\_it\\_04](https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pirls2021/index.php?page=pirls2021_it_04)

92 Si sottolinea che il calo in matematica è equivalente a tre quarti di un anno scolastico. Per approfondimenti sui risultati PISA, si veda il sito INVALSI: <https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=ocse%20pisa%202022%20-%20risultati>

e di cittadinanza degli studenti all'ottavo grado di scolarità (in Italia, 13enni)<sup>93</sup>. Dalle numerose informazioni raccolte, tre meritano particolare attenzione: conoscenza civica anche in dimensione diacronica; impegno civico; interesse per questioni sociali rilevanti. Nella prova di conoscenza civica, gli studenti italiani hanno raggiunto un punteggio medio di 523, significativamente superiore alla media internazionale (508) e questo dato è statisticamente stabile rispetto ai due cicli precedenti dell'indagine del 2009 e 2016. Nel 2022, per l'impegno civico, il punteggio medio degli studenti italiani che dichiarano di essere propensi a partecipare alle elezioni in futuro è 52, media in calo rispetto alle precedenti rilevazioni (che si attestava a 54 punti nel 2009 e 2016), ma sopra quella internazionale (49), anch'essa in calo. L'indagine ICCS consente altresì di rilevare le opinioni dei 13enni rispetto a questioni socialmente rilevanti: tra queste, l'idea di democrazia e la fiducia nelle istituzioni. La percentuale di ragazzi italiani che si dichiarano d'accordo o molto d'accordo con l'affermazione "la democrazia può avere qualche problema ma è tuttora la forma migliore di governo per il "proprio paese"" è ancora elevata, pari all'83% ed è superiore alla media IEA (74%). Per contro, la percentuale di studenti che si fidano del tutto o abbastanza delle principali istituzioni è sensibilmente più bassa: 53% per il governo nazionale e 52% per il parlamento, a fronte di percentuali medie internazionali rispettivamente del 53 e 48%.

Per esaminare infine l'efficacia del sistema già dai primi anni di scolarità nel contrasto alle disuguaglianze, i dati del Rapporto INVALSI 2023<sup>94</sup> nei gradi 2, 5, 8, 10, 13 offrono diversi spunti. Per questioni di spazio, non ci si sofferma su tutti i dati copiosi del Rapporto INVALSI 2023, a cui si rimanda per approfondimenti, ma ci si limita a due considerazioni relative all'inizio del percorso di istruzione (II classe della scuola primaria) e alla fine (grado 13 della scuola secondaria di II grado). Il primo fenomeno rilevato nel 2023 è il calo significativo delle competenze in italiano e matematica dei bambini di II primaria dopo la pandemia, che si accentua rispetto al 2022: in matematica, circa il 35% degli alunni non raggiunge il livello base, nelle regioni meridionali questa percentuale sale di circa 10 punti e sono già evidenti le differenze di genere a sfavore delle bambine. Si ipotizza che l'effetto protettivo della frequenza alla scuola dell'infanzia sia venuto meno durante la pandemia, con effetti visibili a lungo termine.

Se si guarda al tredicesimo anno di scolarità, la situazione certamente non migliora. In Italiano, non ci sono ancora segnali di recupero dal periodo pre-pandemico e nel 2023 si registra un calo di circa 15 punti del risultato medio nazionale rispetto al 2019, con circa il 51% degli studenti che si posiziona almeno al livello minimo di competenza, che è il livello 3, mentre nel 2019 questa percentuale si attestava al 64%. Il dato del livello minimo di competenza in italiano è sorprendentemente simile al 51% degli studenti secondari che decide di proseguire gli studi terziari. Gli studenti di Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna mediamente si collocano al di sotto di questo livello, non in linea con i traguardi delle Indicazioni nazionali. Si tratta di studenti che dovrebbero poter affrontare studi universitari, ma che non sono equipaggiati per farlo. Ancora più preoccupante risulta la situazione degli istituti professionali, dove in nessuna regione prevale il livello 3 e mediamente la grande maggioranza degli studenti si attesta al più al livello 2<sup>95</sup>. La distanza complessiva stimata in termini di risultati medi tra gli studenti dei licei classici, scientifici e linguistici e quelli dei professionali è di 34,6 punti, quasi pari all'apprendimento presunto di oltre due anni di scuola, e peggiora nel caso di studenti che hanno accumulato una o più ripetenze, segno che questa non è la strada per colmare i divari, o che provengono dalle regioni meridionali. Questa situazione non cambia molto per la matematica al tredicesimo anno di scolarità: il 50% degli studenti non raggiunge il livello 3, specialmente nelle regioni meridionali, e negli istituti professionali del Sud e Isole solo il 9% degli studenti raggiunge una competenza matematica adeguata.

Una nota positiva sugli outcome viene invece dall'inglese all'ultimo anno di scuola secondaria di II grado: non solo si recupera lo svantaggio accumulato durante la pandemia, ma il livello di competenza di inglese in lettura e in ascolto è mediamente superiore ai livelli del 2019. Detto questo, l'ascolto della lingua inglese pone non pochi problemi al raggiungimento del livello previsto in questo grado scolastico: complessivamente, raggiunge il traguardo solo il 41,7% degli studenti dei licei e degli istituti tecnici (per i quali è previsto il livello B2 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue, QCER) o degli studenti di istituti professionali (che dovrebbero attestarsi almeno al livello B1+), anche in questa materia con differenze territoriali marcate per il Sud.

93 L'età media degli studenti italiani partecipanti è di 13,8 anni. Per approfondimenti sui risultati IEA ICCS, si veda il sito INVALSI: [https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=iea\\_iccs\\_risultati](https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=iea_iccs_risultati)

94 Il rapporto completo è disponibile su: <https://www.invalsiopen.it/risultati/risultati-prove-invalsi-2023/>

95 I livelli 1 e 2 non corrispondono ai traguardi di apprendimento previsti dalle Indicazioni Nazionali, il livello 3 è sostanzialmente in linea con tali traguardi e i livelli 4 e 5 indicano risultati più solidi.

Se si guarda infine al fenomeno della dispersione implicita, si può evidenziare la nota più dolente riguardo all'efficacia del sistema scolastico nel suo complesso. Per dispersione implicita, INVALSI intende un livello di competenza molto lontano da quello atteso dopo tredici anni di scuola, ossia un livello 1 o 2 sia in Italiano sia in Matematica e il non raggiungimento in entrambe le parti della prova di Inglese del livello B1. Si trova in questa condizione l'8,7% dei diplomati italiani, con grandi differenze territoriali e di genere: Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna hanno percentuali superiori al 10% di studenti diplomati in questa condizione, ma la Campania raggiunge il 19%. I ragazzi sono dispersi impliciti per il 10,8%, circa 4 punti percentuali in più delle ragazze. Gli studenti degli istituti professionali sono dispersi impliciti per oltre il 23%, quasi uno su quattro.

I dati relativi alle competenze degli studenti confluiscono da anni nel Rapporto di AutoValutazione (RAV). Nel 2022, l'INVALSI ha aggiornato il quadro teorico per l'autovalutazione delle scuole per la triennalità 2022-2025 del I e II ciclo di istruzione, come disposto dal D.P.R. 80/2013. Il RAV è una preziosa miniera di informazioni su contesto scolastico e input, esiti per alunni e studenti, processi educativi, didattici e gestionali-organizzativi utili a ciascuna istituzione scolastica per autovalutare la propria qualità<sup>96</sup>. Il DPR 80/2013 prevede che il ciclo valutazione-miglioramento passi anche attraverso la valutazione esterna delle istituzioni scolastiche. Nel 2023, l'INVALSI ha coordinato la sperimentazione di nuovi strumenti e procedure di valutazione esterna in 159 scuole campione in Italia, visitate dai Nuclei Esterni di Valutazione (NEV) e i risultati saranno disponibili il prossimo anno. Per la triennalità 2025-2028 del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), INVALSI prevede un ulteriore aggiornamento della guida all'autovalutazione mediante il RAV per adeguarla alla normativa e all'evoluzione del sistema di istruzione. Mediante l'autovalutazione, le scuole di ogni ordine e grado possono individuare priorità di miglioramento e contribuire per questa via alla riduzione dei divari territoriali e delle disuguaglianze in Istruzione, contribuendo ad elevare la qualità del sistema.

#### 4.4.3. Istruzione terziaria e ricerca

Per valutare la qualità del processo formativo, ANVUR ha avviato il progetto TECO (TESt sulle COmpetenze) basato sulla definizione e costruzione di indicatori e la somministrazione di test in grado di rilevare le competenze trasversali (TECO-T) e disciplinari (TECO-D) acquisite dagli studenti durante il percorso di studio universitario. Nella Rilevazione TECO 2020/2021<sup>97</sup> sono stati coinvolti in totale 59 Atenei e 21.409 studenti ed è stata prevista una specifica settimana di somministrazione per la prova TECO-D Medicina per il Corso di Studi in Medicina e Chirurgia (LM-41). Le competenze trasversali attingono a un bagaglio formativo di tipo generalista e possono essere sviluppate anche nel percorso di studi universitario. Inoltre, sono confrontabili tra Atenei e/o tra corsi di studio indipendentemente dalle discipline studiate. I punteggi di Literacy, Numeracy, Problem Solving e Civics<sup>98</sup> sono stati calcolati separatamente e in forma standardizzata ma considerando tutti i rispondenti, con un valore medio e deviazione standard pari rispettivamente a 200 e 40. 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 in Literacy e Numeracy rispetto ai colleghi più giovani superando la media di 200. Gli studenti con uno status socioculturale medio-alto registrano performance significativamente migliori in entrambe le aree di competenza. Nel caso della prova di Problem Solving non si registrano differenze statisticamente significative tra il punteggio ottenuto dagli studenti al primo e al terzo anno di studi. In Civics le differenze di punteggio ottenute tra gli studenti del primo anno risultano statisticamente inferiori rispetto agli studenti del terzo anno di studi. Inoltre, gli studenti al terzo anno ottengono un punteggio in media superiore alla media 200. In Civics gli studenti con differente status socioculturale registrano differenze di performance statisticamente significative. A livello macroregionale, gli studenti iscritti negli atenei del nord, indipendentemente dall'anno di iscrizione, sono più performanti di quelli centro e sud. A loro volta, gli studenti del centro hanno un punteggio minore rispetto agli studenti iscritti negli atenei del sud.

96 Per approfondimenti è possibile consultare il sito INVALSI <https://www.invalsi.it/snv/>, nonché i dati sul sito *Scuola in Chiaro* <https://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/> con i RAV pubblicati da singole istituzioni scolastiche.

97 Per ulteriori informazioni è possibile consultare il seguente link [https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2021/12/TECO-In-forma-2020\\_2021\\_211216.pdf](https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2021/12/TECO-In-forma-2020_2021_211216.pdf)

98 Literacy - Comprensione della lettura (10 domande): un brano seguito da 10 domande a risposta chiusa; Numeracy - Comprensione e risoluzione di problemi logico quantitativi (10 domande): 1. Domande a risposta chiusa (N=10) che stimano il ragionamento logico (Fascicolo 1); 2. un breve brano con grafici e tabelle e 5 domande a risposta chiusa (Fascicolo 2) + un'infografica seguita da 5 domande a risposta chiusa (Fascicolo 2). Problem Solving - Comprensione e capacità di risoluzione di problemi semplici con dei brevi testi, schemi e tabelle da cui attingere le informazioni principali per rispondere alle domande (10 domande). Civics - 1. Conoscenze civiche - 10 brevi stimoli in cui si presentano situazioni sociali (diritti di cittadinanza, diritti di fine vita, diritti religiosi, etc) seguiti da domande con 4 alternative di risposta (10 domande). 2. Questionario: 24 affermazioni su scala Likert.

Particolare attenzione merita l'analisi del tasso di abbandono<sup>99</sup>, sia tra il primo e il secondo anno sia quello a tre, quattro e sei anni per le lauree triennali. Fino all'a.a. 2019/20 si registra un significativo miglioramento del tasso di abbandono tra il primo e il secondo anno per tutte le tipologie di corso; un dato che però riprende a salire in maniera significativa nell'a.a. 2020/21, in corrispondenza del periodo della pandemia, e che si avvicina al dato dell'a.a. 2011/12. Il tasso di abbandoni delle lauree triennali è pari al 14,5%, quello delle lauree biennali è pari al 7,4%, quello dei corsi di laurea a ciclo unico è pari all'8,2%. Il tasso di abbandono tra il primo e il secondo anno delle lauree triennali dell'a.a. 2020/21 risulta molto diverso in relazione alla tipologia di scuola secondaria di provenienza: 9,1% per gli immatricolati che provengono dal liceo, 14,9% per i diplomati magistrali, 21,1% per i diplomati negli istituti tecnici e ben 26,8% per i diplomati negli istituti professionali. Osservando i dati per area geografica della scuola in cui è stato acquisito il diploma di maturità, si nota che il maggior tasso di abbandono riguarda i diplomati all'estero, con il 25,8%; seguono i diplomati nelle regioni del Centro-Sud e delle Isole, con dati compresi tra il 14,3% e il 16,4% e infine i diplomati nelle regioni del Nord, con dati tra il 12% e il 12,8%. La rinuncia agli studi universitari si registra tuttavia anche negli anni successivi al primo. Dall'analisi dei dati dei corsi di laurea triennale emerge che entro la durata legale del corso, circa uno studente su cinque lascia gli studi universitari e dopo sei anni tale rapporto sale a uno studente su quattro. Nel confronto internazionale, se si osservano le lauree triennali, il tasso di rinuncia agli studi all'inizio del secondo anno è pari al 14,2%, inferiore a quello della Francia (16,7%) ma superiore rispetto a Spagna (6,8%) e Regno Unito (8,9%). Alla fine della durata normale del corso di studio lo stesso dato sale al 30,8% per l'Italia (quasi 1 iscritto su 3 abbandona), resta sostanzialmente stabile per la Francia (16,9%), passa all'11,9% per la Spagna e al 12,8% per il Regno Unito.

Per quanto riguarda i laureati, invece, gli indicatori quantitativi a supporto della valutazione di ANVUR<sup>100</sup> mostrano, nel periodo 2018-2022, trend positivi: un numero sempre maggiore di studenti riesce a completare i propri studi universitari, la percentuale cresce dal 54,5% al 65%; la percentuale di laureati soddisfatti aumentata leggermente dal 89% al 91%; il numero di laureati occupati a un anno dal titolo è in crescita, seppur con alcune fluttuazioni annuali, passando dal 62% al 72%. Questo dato indica che il sistema universitario italiano sta formando laureati con competenze richieste dal mercato del lavoro.

Un aspetto importante nell'ambito delle università è rappresentato dal percorso della carriera accademica in un'ottica di genere<sup>101</sup>. All'inizio del percorso accademico, nel 2022 le donne sono più numerose degli uomini: il 55,5% delle donne immatricolate (vs il 44,4% degli uomini immatricolati), il 56,2% delle donne iscritte (vs il 43,8% di iscritti uomini) e il 57,2% delle donne laureate (vs il 42,8% di laureati uomini). Dopo il dottorato di ricerca, però segue un classico collo di bottiglia proprio nella giunzione della posizione propedeutica al ruolo. La divaricazione nel numero di uomini e di donne inizia dai ricercatori, per proseguire in modo abbastanza contenuto per i Professori Associati (PA) e diventare più ampia per i Professori Ordinari (PO), e per i Rettori e Rettrici in carica. Va osservato però che rispetto al 2012, nel 2022 il divario di genere in tutti i passaggi di carriera si restringe, anche se ancora di pochi punti percentuali. Rispetto al 2012, nel 2022 la percentuale di PA donne sale dal 34,9% al 42,3%, quella delle PO donne dal 20,9% al 27%, quella delle Rettrici dal 7,5% al 12,1%. Nel confronto a livello europeo la percentuale di donne iscritte dal 2013 al 2021 nell'educazione terziaria, considerati in maniera aggregata i livelli di istruzione ISCED 5-8, l'Italia riporta una percentuale superiore alla media europea (55,9% per l'Italia rispetto al dato medio europeo pari al 54,2% nel 2021). Se si considera però il dato relativo al valore percentuale di donne laureate, nel periodo tra il 2013 e il 2021 c'è stata una contrazione in Italia superiore a quella osservata a livello europeo (-1,8% in Italia rispetto a -1,3% in Europa). Inoltre, se si considerano i dottorati di ricerca: dal 2013 al 2021, la variazione percentuale in Europa è pari a circa lo +0,1% mentre per l'Italia la variazione percentuale è pari a -3,1%. Infine, per quanto riguarda la composizione per genere del personale docente universitario, in Italia la percentuale di donne tra il personale docente universitario è inferiore a quella osservata in Europa (36,9% nel 2013 e 38,3% nel 2021) e, pur migliorando negli anni osservati, l'incremento resta tra i più bassi a livello europeo negli stessi anni (+1,40%).

99 Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023 (ANVUR) disponibile al link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>

100 Per ulteriori informazioni è possibile consultare il seguente link <https://www.anvur.it/attivit/ava/indicatori-di-monitoraggio-autovalutazione-e-valutazione-periodica/>

101 Per ulteriori informazioni è possibile consultare il seguente link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2024/01/Focus-equilibrio-di-genere-2023.pdf>

#### 4.4.4. Valutazione di comparto e indicazioni di miglioramento

Per la valutazione di comparto, operazione finora inedita per le Relazioni Annuali CNEL, il gruppo redazionale ha concordato un criterio generale di qualità, che ha poi declinato in un giudizio valutativo di tipo descrittivo su efficienza ed efficacia per l'utenza su ciascun segmento del sistema: Sistema 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e Ricerca. In base a tale valutazione, per ogni segmento si delineano piste di miglioramento e nel paragrafo 3.3.6 si forniscono alcune riflessioni conclusive utili al dialogo tra segmenti e allo sviluppo complessivo del comparto Conoscenza, in linea con gli SDGs, con gli obiettivi Europa 2030 e con gli indicatori BES.

##### 4.4.4.1. Criterio generale di qualità del comparto Conoscenza

In relazione agli atti programmatici e normativi di riferimento per la valutazione del sistema nel suo complesso, il Comparto Conoscenza, nelle sue diverse articolazioni, riesce a soddisfare la domanda dei propri servizi e a offrire servizi di qualità in relazione agli input (efficienza) e agli output e outcome per l'utenza (efficacia), anche considerando i confronti internazionali, quelli territoriali nazionali e quelli diacronici tendenziali.

##### 4.4.4.2. Sintesi valutativa e indicazioni per il miglioramento del comparto Conoscenza

###### Sistema integrato 0-6

Il settore Infanzia 0-5 presenta livelli insufficienti di finanziamento pubblico, rispetto agli investimenti di altri paesi europei e OCSE, ed è quindi efficiente per effetto dei bassi stanziamenti. Nonostante i progressi in termini diacronici, sostenuti dagli atti normativi emanati dal 2015, il settore raggiunge una parte non maggioritaria della propria utenza potenziale (bambini in età 0-3), restando ben al di sotto del benchmark europeo del 45%, mentre l'obiettivo europeo del 96% di accesso dei bambini di 3-5 anni alla scuola dell'infanzia si sta storicamente allontanando dalla percentuale pressoché totale di bambini serviti a inizio millennio. Marcate sono le differenze territoriali nella copertura dei servizi, soprattutto nel segmento 0-3, a sfavore delle regioni meridionali che dispongono anche di minori risorse a livello comunale. Non si valuta la qualità dei servizi 0-3 a livello centrale, né vi sono misure di outcome per i bambini, come prevedono gli SDGs e le recenti raccomandazioni europee.

Il miglioramento del sistema integrato 0-6 è argomento assai complesso, non facilmente riducibile nello spazio a disposizione, anche per la pluralità di soggetti pubblici e privati coinvolti. Si accenna qui ad alcuni interventi normativi che potrebbero favorirlo.

Nel segmento 0-6, la mancanza di linee guida curriculari nazionali 0-3, con espliciti traguardi in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini, non consente di sviluppare una qualità omogenea sul territorio nazionale. Mancando un curriculum nazionale, i servizi per la prima infanzia non sono sottoposti a valutazione sulla base di criteri condivisi, se non nella forma del rispetto dei requisiti strutturali e professionali stabiliti dalla normativa e su base strettamente locale. Il che rappresenta una carenza che andrebbe colmata. L'INVALSI ha recentemente raccolto su questo aspetto i pareri delle principali organizzazioni che si occupano di sistema 0-6, sulla base di quanto dispone l'articolo 5, comma D, del D. LGS. 65/2017 e la nota ministeriale DGOSVI n. 13483/2022.

È altresì da delineare la formazione e qualificazione degli operatori, in sintonia con le priorità tematiche nazionali della scuola dell'infanzia e con i traguardi per i bambini. I traguardi a loro volta possono costituire la base per stimare la qualità dei servizi 0-3 offerti, in linea con quanto previsto per la scuola dell'infanzia. Attraverso i Coordinamenti Pedagogici Territoriali<sup>102</sup>, l'intervento del legislatore su questo fronte potrebbe supportare le realtà territoriali nello sviluppo di servizi per l'infanzia di qualità, un modello che potrebbe estendersi anche agli ordini successivi.

Mancano informazioni certe sul numero e sulle caratteristiche del personale educativo che attualmente opera nei servizi per la prima infanzia; ciò non consente di fare proiezioni attendibili in ordine alle esigenze di reclutamento legate ai pensionamenti e all'aumento potenziale dell'offerta. Se si assume un

<sup>102</sup> Si veda Stringher, C., Sandre, U. e Donà, L. (2023). I coordinamenti pedagogici territoriali: una rassegna sistematica qualitativa e un'analisi comparativa dei modelli regionali di implementazione. *Qtimes*, XV, 1 (2), 281-301.

rapporto medio tra educatore/bambini di 1 a 6<sup>103</sup>, nei prossimi anni serviranno ulteriori 25.000 educatori; se si considera che nell'anno 2022 i laureati complessivi in scienze dell'educazione L19 sono stati 7.790 (in tutti i tipi di indirizzo: infanzia, adulti, sociale, ecc.) e che oltre il 30% già lavora, è chiaro che esiste un serio rischio di non avere professionisti sufficienti a disposizione nelle strutture<sup>104</sup>. Anche per la scuola dell'infanzia, si pone lo stesso problema: si consideri che i laureati in scienze della formazione primaria sono stati, nell'anno 2022, 4.724, mentre erano in servizio nella sola scuola statale 104.797 insegnanti nella scuola dell'infanzia e 308.126 nella scuola primaria, con età media oltre i cinquant'anni<sup>105</sup>.

A fronte di questa situazione, si ritiene indispensabile ridisegnare il "filone" universitario dedicato alla pedagogia dell'infanzia zero sei, mettendo in continuità curricolare lo specifico indirizzo della classe di laurea triennale L-19, già previsto dalla normativa, con una nuova classe di laurea magistrale biennale abilitante da istituire, che permetta l'accesso all'insegnamento nella scuola dell'infanzia (così come l'attuale laurea a ciclo unico LM-85bis, Scienze della formazione primaria). Si auspica lo sviluppo di una "programmazione congiunta" della formazione e del reclutamento tra università, Stato, enti locali e gestori. Potrebbe essere istituito un tavolo permanente misto nazionale, sul modello dalla Commissione per lo zero sei, oppure allargare ed integrare questo organismo con le altre rappresentanze. Tutti da sperimentare saranno, nei prossimi mesi e anni, gli effetti della recente legge 15 aprile 2024, n. 55 "disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzioni dei relativi albi professionali", dove, all'art. 4 si ridefiniscono i *Requisiti per l'esercizio dell'attività di educatore professionale socio-pedagogico e di educatore nei servizi educativi per l'infanzia di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65*. Resta peraltro irrisolto il problema dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati agli educatori, censiti in un numero di circa 10, per i quali andrebbe introdotto un "contratto quadro" che stabilisca i punti essenziali del rapporto di lavoro<sup>106</sup>.

### Istruzione primaria e secondaria

Il settore Istruzione 6-18 presenta livelli insufficienti di finanziamento pubblico ed è quindi efficiente per effetto dei bassi stanziamenti; raggiunge la propria utenza potenziale in modo non del tutto inclusivo, producendo output insufficienti in percentuale sulla popolazione in età (a causa dell'elevata dispersione scolastica), con qualità degli outcome non ottimali per bambini e ragazzi, secondo i dati nazionali e internazionali di riferimento e con marcate differenze territoriali. Il primo spunto di miglioramento dell'efficacia del sistema deriva dall'accostamento di due dati che sveltano riguardo al suo output: solo il 51% dei diplomati si iscrive all'università e di questi solo il 53% secondo fonti OCSE<sup>107</sup> si laurea entro il termine previsto degli studi, contro la media OCSE del 68%. In queste due cifre, si potrebbe racchiudere la principale raccomandazione al Governo per avvicinare l'Italia agli standard dei paesi industrializzati ed europei: 45% è il target europeo di giovani 25-34enni laureati, mentre attualmente in Italia siamo al 29,2%. È chiaro che scuola e università dovrebbero dialogare, per fare in modo che più giovani si iscrivano all'istruzione terziaria, avendo gli strumenti per poterla completare. Per ottenere tale traguardo, appare fondamentale da un lato, equipaggiare i diplomati con le competenze apprenditive necessarie per affrontare gli studi superiori ed evitare la dispersione universitaria, irrobustendo la loro motivazione intrinseca; dall'altro prevedere spinte esogene, per esempio incentivando i diplomati a iscriversi all'università, cosa che si sta facendo grazie ai fondi PNRR per la costruzione di alloggi universitari e per il diritto allo studio.

Sul fronte degli outcome, il miglioramento delle competenze degli studenti è il faro costante degli ultimi anni per l'azione di governo, che si è concretizzata in particolare negli investimenti PNRR. Considerando che durante la pandemia molti bambini non hanno potuto frequentare la scuola dell'infanzia o l'hanno frequentata in modo discontinuo, accumulando possibili difficoltà di tipo relazionale, sociale e cognitivo, la scuola primaria dovrà tenerne conto, investendo per esempio su ambienti di apprendimento accoglienti e inclusivi e su un'osservazione attenta dei comportamenti e delle caratteristiche dei bambini in entrata.

103 È il rapporto previsto dal CCNL funzioni locali 2019-2021 (art. 87, comma 6) sottoscritto il 16 novembre 2022.

104 I dati sono tratti da AlmaLaurea, *Profilo dei laureati*, 2023, ma anche il neopresidente della FISM Luca Lemmi si è espresso denunciando la scarsità di professionisti 0-6 formati a livello universitario (si veda [Orizzontescuola.it](https://www.orientescuola.it) del 4/07/2024).

105 Ministero dell'istruzione e del merito, *Portale Unico dei Dati della Scuola*. L'età media dei docenti di scuola dell'infanzia è piuttosto elevata e solo circa il 26% ha un'età inferiore ai 45 anni. Fonte: Freddano, M. & Stringher, C. (2021). *Fare autovalutazione nella scuola dell'infanzia*, Franco Angeli, Milano, p. 91.

106 Cfr. al riguardo S. Neri, *I contratti di lavoro nei servizi per l'infanzia: criticità e sfide per le parti sociali e gli attori pubblici*, in A. Garbarini (a cura di), *Tre scommesse per la realizzazione del sistema 0-6*, Zerosei edizioni, Bergamo, 2023 pp. 49-78

107 OECD (2023). *Education at a glance. Italy - Country Note*. Paris: Author.

Nel segmento dell'istruzione primaria e secondaria, dopo la pandemia da COVID-19, è da segnalare la necessità di una riattivazione della valutazione esterna delle istituzioni scolastiche, la quale potrebbe avviare processi virtuosi di autoanalisi e miglioramento ciclico<sup>108</sup>, stando alle prime evidenze qualitative sul gradimento da parte delle scuole visitate nel 2023<sup>109</sup>.

### Università e Ricerca

Il settore Università e Ricerca presenta livelli insufficienti di finanziamento pubblico ed è quindi efficiente per effetto dei bassi stanziamenti; raggiunge la propria utenza potenziale (studenti diplomati) in modo non del tutto inclusivo, producendo output insufficienti in percentuale sulla popolazione in età (a causa dell'elevata dispersione universitaria), con qualità degli outcome non ottimali per gli studenti, secondo i dati nazionali e internazionali di riferimento.

Dal punto di vista delle risorse statali finanziarie alle università, l'Italia investe decisamente meno rispetto alla media dei paesi OCSE e UE25. Si registra, tuttavia, anche grazie alla contingente maggiore disponibilità di fondi del PNRR, un trend positivo negli anni più recenti. La quantità di finanziamenti attualmente disponibili richiede la massima attenzione alla qualità della spesa e degli investimenti.

Per quanto riguarda le risorse in termini di personale docente, nel periodo 2012-2022 si è assistito a molti cambiamenti che hanno contraddistinto l'organico dei docenti universitari a livello nazionale. Al termine del 2012 erano da poco state avviate le procedure per la prima edizione dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN), il sistema universitario era sottoposto a forti limitazioni al turn over, si potevano contare i primi ricercatori a tempo determinato previsti dalla legge 240/2010 e iniziava la riduzione della figura ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato; alla fine del 2022 è possibile valutare a regime gli effetti della legge 240, per cui sono venute meno le forti limitazioni al turn over e le università hanno beneficiato di importanti finanziamenti e piani straordinari, destinati in particolare al reclutamento di ricercatori a tempo determinato di tipo b) e professori di II fascia. Risultano ancora troppo elevate sia l'età di ingresso nei ruoli universitari, sia l'età media di ricercatori e professori. Andrà valutato nei prossimi anni se la recente introduzione della figura unica dei ricercatori a tempo determinato<sup>110</sup> contribuirà a ridurre l'età media dei docenti italiani.

In questo quadro si ritiene tuttavia fondamentale assicurare la sostenibilità degli investimenti attuali e futuri, sia in termini di copertura del turn over del personale accademico che di finanziamenti in grado di mantenere i livelli raggiunti e coprire i prevedibili maggiori costi fissi che saranno caratterizzati anche da dinamiche retributive crescenti.

I tassi di abbandono degli studi universitari risultano ancora critici e, nonostante gli importanti risultati conseguiti negli ultimi anni in termini di riduzione degli stessi, richiedono di rinforzare ulteriormente le politiche di orientamento e tutorato, valutando azioni specifiche anche rispetto alla diversa provenienza degli studenti per tipologia di scuola secondaria di secondo grado.

Relativamente al numero di laureati, in questi ultimi dieci anni il sistema universitario è molto cambiato: ha incrementato il numero dei diplomi di laurea rilasciati, rilevante soprattutto per le università telematiche, e ha ridotto i tempi di conseguimento dei titoli di laurea e dell'età media dei laureati. Anche se a livello nazionale il dato è migliorato, registrando un incremento del +7,3% in dieci anni (28,3% nell'anno 2021 rispetto al 21% del 2011), continua ad aumentare il divario rispetto ai principali paesi europei, con un dato nazionale che è il risultato di una situazione molto eterogenea rispetto alle diverse aree geografiche.

Margini di miglioramento potrebbero ottenersi riducendo le discrepanze a livello intra-nazionale, modernizzando i contesti territoriali di riferimento (efficienza della pubblica amministrazione, crescita delle imprese, adeguamento di infrastrutture e collegamenti territoriali) e creando le condizioni necessarie anche per le istituzioni universitarie e della ricerca di poter migliorare i propri risultati. Un sistema più funzionale dal punto di vista dimensionale e di centralità del ruolo in grado di trainare la qualità della formazione terziaria e della ricerca allineerebbe l'Italia alle medie dei paesi dell'Unione Europea (UE27) e dell'OCSE.

108 Freddano M. e Salvadori, I. (2024). *What are the impacts of the external evaluation on school quality? Evidence from a qualitative systematic review*. Contributo presentato alla Third International Conference of the journal "Scuola Democratica" 3-6 giugno.

109 Stringher, C. e Vinci, E. (accettato). *La visita sperimentale di valutazione esterna per le scuole: evidenze da tre casi di studio*. IX Seminario I DATI INVALSI, Roma 17-19 ottobre 2024.

110 Ricercatori a Tempo Determinato in Tenure Track (RTT): art. 24 della legge 30 dicembre 2010 n. 240 (come modificato dall'art. 14 comma 6-decies del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79).



---

## 4.5. Conclusioni

Complessivamente, gli investimenti nel comparto Conoscenza restano al di sotto dei riferimenti internazionali, ma i dati di input si possono leggere anche in termini di efficienza di sistema nella spesa pubblica per istruzione, come già evidenziato nella Relazione Annuale CNEL 2022. In questa prospettiva, anche gli output e gli outcome possono essere considerati soddisfacenti in relazione agli investimenti effettuati, soprattutto per i numerosi dati qui presentati che evidenziano miglioramenti diacronici degli indicatori SDG, EU Monitor e BES, tra cui: l'allargamento della platea di bambini in età 0-3 anni che usufruisce di servizi per l'infanzia; l'aumento dei diplomati e dei laureati; la diminuzione dei NEET e degli abbandoni scolastici; alcuni segnali di miglioramento nelle competenze degli studenti. Sebbene permangano divari importanti rispetto ai paesi OCSE ed europei e criticità negli outcome per l'utenza, soprattutto per alcune categorie di utenza e in alcune aree del Paese, la direzione di marcia verso il miglioramento sembra essere stata imboccata e va sostenuta, soprattutto per gli outcome. La (auto-)valutazione delle istituzioni educative, scolastiche e universitarie dovrebbe consentire di migliorare nel tempo la qualità complessiva del sistema. Il dialogo fra i tre segmenti del comparto potrebbe ulteriormente rafforzare la collaborazione a tutti i livelli, per una presa in carico dell'utenza da seguire longitudinalmente, dall'infanzia all'università, sul modello dei CPT del sistema 0-6.

## 5. Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città, con riferimento agli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda ONU 2030<sup>111</sup>

### 5.1. Premessa

Il presente paragrafo raccoglie dati e materiali relativi ad alcuni dei più rilevanti indicatori della qualità della vita nei complessi urbani al fine di individuare le possibili aree di intervento nel governo del territorio, verso la realizzazione degli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda Onu 2030.

L'unità di misura prescelta, in perfetta aderenza con quanto indicato nell'obiettivo 11 dell'Agenda è proprio la città, osservata nelle sue dimensioni "dinamiche" riferite alla mobilità ed alla produzione di rifiuti ed in quelle "statiche", riferite alla qualità dell'aria ed al consumo del suolo.

La scelta della città, quale fulcro dell'indagine svolta, trova la propria ragion d'essere nella considerazione che gli insediamenti urbani, oltre ad essere le aree a maggiore densità di popolazione sono anche quelle maggiormente soggette alla presenza delle attività produttive ed industriali. Un'analisi che tenga conto dell'obiettivo 9 dell'Agenda, volto alla costruzione di un'infrastruttura resiliente ed alla promozione dell'innovazione e dell'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile non può che prendere le mosse proprio dalle aree urbane.

L'analisi è svolta, come anticipato, sotto 4 differenti angolature, la prima relativa alla mobilità sostenibile che rappresenta una delle sfide più importanti che le aree urbane sono chiamate ad affrontare in considerazione del fatto che l'uso intensivo del mezzo privato, spesso la prima e unica scelta di mobilità in città, è causa di numerose esternalità negative: emissioni di gas climalteranti, di gas inquinanti e di materiale particolato, inquinamento acustico, incidentalità e congestione stradale. L'importanza del settore della mobilità e dei trasporti nel quadro delle emissioni e la sua fortissima dipendenza dai combustibili fossili ne fanno infatti uno dei settori cardine della strategia di decarbonizzazione.

### 5.2. La mobilità sostenibile<sup>112</sup>

Secondo i dati riportati nell'inventario nazionale delle emissioni di gas serra (ISPRA, 2023), in Italia il trasporto su strada, nel 2021, è direttamente responsabile di quasi 100 milioni di tonnellate (Mt) di CO2 equivalente, in crescita del 2,1% rispetto al 1990. Per quanto riguarda le emissioni di gas inquinanti, i trasporti su strada sono la principale sorgente di ossidi di azoto (circa 42% del totale nel 2021) che tuttavia risultano in diminuzione del 74% rispetto al 1990); per il PM2.5 le emissioni da trasporto su strada rappresentano il 9% del totale e decrescono di circa il 75% rispetto al 1990 (ISPRA, 2023). L'Agenzia europea dell'ambiente nel 2019 ha attribuito 307.000 morti premature all'esposizione di particolato PM2.5, 40.400 all'esposizione cronica di NO2 e 16.800 all'ozono (EEA,2021).

Nel 2022, sulle strade italiane, si sono registrati 165.889 incidenti con lesioni a persone (151.875 nel 2021, +9,2%; 172.183 nel 2019, -3,7%), che hanno causato 3.159 decessi; il 73,4% degli incidenti ha interessato le aree urbane, con 1.333 morti e 155.934 feriti.

L'uso intensivo del mezzo privato, che per la maggior parte del tempo è fermo e, nelle nostre città, spesso staziona sulle strade è infine causa di un uso poco efficiente dello spazio urbano.

Sul fronte delle modalità di trasporto utilizzate dagli italiani, l'Osservatorio Audimob (Isfort, 2023) mostra la larga prevalenza dell'automobile nella ripartizione modale e la sua sostanziale continuità negli anni. Nel 2022 su 100 spostamenti medi giornalieri (feriali) il 66,3% sono stati effettuati con l'automobile, il 18,0% a piedi, il 4,1% in bicicletta e sistemi di micro-mobilità, il 4,1% in moto e solo il 7,4% con un qualsiasi mezzo pubblico (inclusi taxi e car sharing). Negli ultimi due decenni il trasporto pubblico ha mantenuto la propria quota modale attorno al 10%, o poco meno, con un primo picco registrato nel 2011 (10,8%) e poi

<sup>111</sup> A cura dell'Avv. Vincenzo Anglade, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

<sup>112</sup> Con i contributi di Ispra (dott. Marco Faticanti), Isfort e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

raggiunto nuovamente nel 2019. Nel 2020 a causa della pandemia i passeggeri trasportati sono diminuiti del 90% e la quota di mercato della mobilità collettiva si è dimezzata. Il percorso di recupero del mercato, avviatosi nel 2021, risulta essere più lungo e faticoso del previsto.

I dati dimostrano che al fine di migliorare i livelli di qualità della vita nelle nostre città sia opportuno riorientare le abitudini di mobilità verso soluzioni alternative al mezzo privato motorizzato e investire le risorse necessarie in servizi e infrastrutture a sostegno di un nuovo paradigma della mobilità che sia integrata, multimodale e sostenibile, con il trasporto pubblico locale (TPL) che ne sia pilastro, insieme alla ciclabilità, alla sharing mobility ed alla pedonalità in linea con quanto affermato nella Comunicazione della Commissione europea del 2021 *"Il nuovo quadro per la mobilità urbana nell'UE"*.

### 5.2.1. Input di sistema e risorse

L'asse portante su cui strutturare la mobilità sostenibile nelle aree urbane non può che essere il TPL, supportato e integrato dalla mobilità condivisa e dalla mobilità dolce (pedonale e ciclabile).

Nel Paese è necessario migliorare il sistema di mobilità su impianti fissi che garantiscano lo spostamento di grandi volumi di persone in tempi rapidi e su distanze molto lunghe in modo sostenibile ed efficace. Occorre, quindi ampliare la rete di metropolitana (concentrata in 7 città italiane con un'estensione complessiva inferiore, ad esempio, a quella della sola città di Madrid), la rete tranviaria (presente in soli 12 capoluoghi di provincia) e la rete delle ferrovie suburbane. L'Italia può contare su poco più del 40% della dotazione di metropolitane rispetto alla media dei principali Paesi europei, sul 53,7% della dotazione di reti tranviarie e sul 56% di quelle ferroviarie suburbane. Tuttavia, nella fase attuale una potente spinta agli investimenti per le infrastrutture per il trasporto rapido di massa proviene dai vari piani di investimento nazionali co-finanziati da risorse comunitarie (PNRR, PON Metro, PON Infrastrutture e Reti, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, ecc.). Il solo PNRR prevede il potenziamento o la riqualificazione di 216 km di trasporto rapido di massa nelle città.

Il riequilibrio modale ed il passaggio a una mobilità integrata, multimodale e sostenibile richiedono azioni sinergiche a diversi livelli: occorre migliorare qualità e attrattività dei singoli servizi di trasporto e favorire l'intermodalità. La transizione digitale, in atto da tempo, può contribuire in modo decisivo ad una miglior fruizione dei servizi di trasporto; le politiche di sostegno al rinnovo e all'ammodernamento delle flotte sono lo strumento fondamentale. Più complesse e articolate sono le strategie per favorire l'intermodalità: esse includono investimenti in infrastrutture, tanto materiali (come i nodi di interscambio) che immateriali (quali le reti informatiche per la condivisione dei dati e l'insieme delle regole condivise per l'integrazione tra attori diversi) e, non ultimo, un cambio di atteggiamento da parte di imprese e utenti. Il paradigma "Mobility as a Service" (MaaS) che permette all'utente finale di organizzare e gestire il proprio viaggio attraverso un'unica piattaforma può fornire un utile quadro di riferimento, anche in ambito urbano; l'efficacia dei servizi MaaS trova un aiuto nella diffusione dei servizi della sharing mobility e, in particolare, della mobilità dolce.

La mobilità attiva o dolce (a piedi e/o in bicicletta) può costituire un'alternativa valida alla mobilità motorizzata, spostandosi a piedi per coprire percorsi di breve durata e utilizzando la bicicletta per distanze medio - lunghe. La mobilità dolce non comporta lo sfruttamento di risorse non rinnovabili, la produzione di emissioni inquinanti e di gas serra in atmosfera, ma piuttosto apporta dei benefici in termini di salute, di coesione sociale e di presidio del territorio. Con la Risoluzione del 16 febbraio 2023 sull'elaborazione di una strategia dell'UE per la mobilità ciclabile il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di elaborare una strategia europea dedicata alla mobilità ciclabile con l'obiettivo di raddoppiare il numero di chilometri percorsi in bicicletta in Europa entro il 2030.

Con riferimento agli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente, come stabilito dal DL 19 maggio 2020 convertito in legge 77/2020, è entrata in una nuova fase evolutiva la figura del *mobility manager* che a livello di coordinamento di area e a livello di sede di azienda ed ente, svolge indispensabili funzioni di supporto professionale alle attività di decisione, pianificazione, programmazione, gestione e promozione di soluzioni ottimali di mobilità sostenibile. In particolare, attraverso l'elaborazione del Piano di Spostamento Casa Lavoro, il *mobility manager* di azienda e di ente cura la promozione e realizzazione di interventi per l'organizzazione e la gestione della domanda di mobilità del personale dipendente, al fine di consentire la riduzione strutturale dell'impatto ambientale derivante dal traffico veicolare nelle aree urbane e metropolitane, valutando la stima dell'impronta ambientale degli spostamenti casa-lavoro

ed il livello di soddisfazione degli utenti. Il suo specifico contributo informativo, a condizione di essere sviluppato a rete e con il supporto di piattaforme digitali, è significativo per fornire dati sulle origini degli spostamenti casa-lavoro, sui trend di mobilità, sul fabbisogno di servizi e infrastrutture per il trasporto pubblico e nello specifico mettere in evidenza il 'gap' dell'ultimo miglio verso i nodi di scambio del trasporto pubblico negli spostamenti casa-lavoro, come confermato dai primi risultati del Tavolo tecnico sul mobility management dell'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio della mobilità locale sostenibile istituito dal MIT<sup>113</sup>.

### 5.2.2. Output e servizi resi

Fra gli indicatori di interesse del TPL, alcuni fra i più rappresentativi sono la consistenza del parco autobus distinta per classe euro e il numero di passeggeri trasportati annualmente (dati Istat 2021).

Grazie alle ingenti risorse statali messe a disposizione è stata avviata una significativa accelerazione nel rinnovo del materiale rotabile - è stato programmato il sostegno agli investimenti per oltre un decennio - incrementando la quota delle alimentazioni elettriche o ibride e migliorando lo standard emissivo delle alimentazioni a gasolio. Se nel 2015 il 59,4% degli autobus circolanti nei 109 comuni capoluogo apparteneva alla classe euro 4 o inferiore e solo l'8,5% apparteneva alla classe euro 6 (inclusi gli autobus a trazione elettrica integrale o altri a emissioni zero), nel 2021 viene osservato un ringiovanimento delle flotte di autobus, con il 22,9% dei mezzi in classe euro 4 o inferiore ed il 44% in classe euro 6 (inclusi gli autobus a trazione elettrica integrale o altri a emissioni zero). Il processo di ringiovanimento del parco mezzi deve necessariamente proseguire considerando che in Italia l'età media degli autobus per il TPL è di 10,4 anni (tre anni superiore alla media europea). Quanto al trasporto locale ferroviario, l'età media dei treni è di circa 15,3 anni con una punta di 18,5 anni al Sud (Legambiente, 2023). In valore assoluto, nel 2021 sono circolanti 980 autobus elettrici nei 109 comuni capoluogo (circa il 7,4% del totale), quasi raddoppiati rispetto ai 565 del 2020 ed in forte crescita rispetto ai 182 del 2015.

La domanda di TPL per i 109 comuni capoluogo di provincia mostra un andamento decrescente in funzione del tempo, dal massimo toccato nel 2011 (217,4 passeggeri annui per abitante), l'indicatore diminuisce per stabilizzarsi intorno ai 190 passeggeri annui per abitante nell'intervallo compreso fra il 2013 ed il 2019. La pandemia di Covid ha avuto un impatto devastante sulla domanda di TPL dimezzandone quasi i valori (circa 100 passeggeri annui per abitante) nel biennio 2020-2021.

Come confermato dall'indagine Audimob, che ha analizzato i fattori di scelta (e non-scelta) del mezzo pubblico negli spostamenti sistematici dei cittadini, la percezione della bassa competitività del mezzo pubblico rispetto al mezzo privato si riflette negli indici di soddisfazione espressa che confermano le distanze ampie tra vettori individuali e vettori collettivi, a vantaggio dei primi. L'automobile in particolare mostra una tendenza molto positiva nel gradimento degli utenti e consolida la primazia assoluta tra tutti i mezzi, superando costantemente il punteggio medio di 8,0 in scala 1-10 (8,2 nel 2022 con quasi il 90% degli utenti che assegna all'auto un voto di "piena soddisfazione", ovvero pari o superiore al 7). Quanto ai mezzi collettivi, i punteggi medi scendono invece in modo marcato soprattutto alla scala locale (5,9 per autobus/tram - 6,1 per il treno regionale); si tratta di punteggi vistosamente più bassi nelle regioni centro-meridionali rispetto a quelle settentrionali, soprattutto con riferimento al trasporto urbano. Da sottolineare che la forbice nella percezione del gradimento tra mezzi individuali e mezzi collettivi si è allargata nel passaggio dalla fase pre a quella post emergenza sanitaria, a ulteriore conferma che la paura del contagio non solo ha sottratto quote di utenza al trasporto pubblico ma ha contribuito a peggiorare il gradimento nei cittadini. È in crescita, invece, l'indice di soddisfazione per il treno di lunga percorrenza (7,3 nel 2022 rispetto al 7,0 registrato nel 2019).

Il quadro che emerge evidenzia che un'ampia fascia di utenza dell'auto, pari a quasi il 50% del totale, non prende affatto in considerazione la possibilità di orientarsi su un vettore pubblico per i propri spostamenti sistematici (la percentuale sale nei piccoli e medi centri, scende nelle grandi città). Chi fa, invece, una valutazione rinuncia all'opzione del mezzo pubblico per ragioni legate in primo luogo alla scarsa competitività nei tempi di percorrenza e alla scarsa affidabilità/regolarità dei servizi. Seguono i

<sup>113</sup> Una giornata di studio, è stata organizzata il 21 marzo 2024 organizzata per presentare i risultati del Tavolo tecnico e approfondire i temi più rilevanti del mobility management, individuando problemi e soluzioni e per favorire l'incontro tra la domanda di mobilità e l'offerta di trasporto pubblico locale, verificando le opportunità relative ad una più efficace gestione delle relazioni e all'uso delle tecnologie digitali. Gli atti della 'Giornata studio del mobility manager di area' promossa dal MIT con la Direzione Generale TPL e Asstra con Anci sono disponibili al link: <https://www.asstra.it/atti-della-giornata-studio-del-mobilty-manager-di-area--2132024>

fattori connessi alla maggiore comodità, in senso generale, dell'auto e all'insufficiente capillarità dell'offerta di trasporto pubblico. Infine, la qualità complessiva del viaggio - riferita alla qualità del materiale rotabile ma anche alla pulizia dei mezzi e alla sicurezza da borseggi e molestie - è indicata da una quota ridotta di intervistati (ma raddoppia nelle grandi città).

I dati confermano che le politiche di miglioramento della qualità del servizio, attraverso il rinnovo del materiale rotabile e la digitalizzazione, sono complementari alle politiche di potenziamento strutturale delle reti infrastrutturali (trasporto rapido di massa, corsie preferenziali, nodi di interscambio) e dell'offerta di servizi, in assenza delle quali non sembrano essere di per sé sufficienti a provocare i risultati attesi in termini di cambio modale. L'ulteriore pilastro necessario alla transizione verso la mobilità integrata e intermodale è dato dagli investimenti in infrastrutture immateriali, utili all'integrazione dei servizi. In questo campo, nel rispetto delle norme CE (direttive ITS (2010/40 e 2023/2661) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto, in accordo con le Regioni, la rete per la raccolta e la condivisione dei dati; è oggi attivo il progetto PNRR "MaaS4Italy", in collaborazione tra il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio e il MIT, che vede coinvolte 6 aree metropolitane, una Provincia Autonoma e 7 Regioni nella sperimentazione e nel lancio di servizi MaaS.

Circa il sistema della sharing mobility (car sharing e bike sharing a postazione fissa o a flusso libero, scooter sharing, monopattini elettrici in condivisione e car pooling), esso rappresenta un segmento di rilevante importanza nell'offerta di servizi di mobilità per i cittadini in particolare nelle aree urbane, come alternativa all'uso dell'automobile di proprietà. Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale della Sharing Mobility, aggiornati al 2022, i servizi di sharing attivi nelle città sono oltre 200, presenti nel 61% dei capoluoghi di provincia, grazie soprattutto alla spinta dei monopattini elettrici dal 2019 in avanti (circa metà dei servizi attivi); la flotta dei veicoli in sharing supera le 110.000 unità e i noleggi effettuati nel 2022 sono circa 50 milioni. Nonostante la significatività di questi numeri la sharing mobility resta un segmento di nicchia nel panorama delle scelte modali degli italiani, anche a causa di una diffusione non ancora capillare dei servizi sul territorio nazionale; infatti, i circa 140mila noleggi giornalieri rappresentano, nella media nazionale, lo 0,15% degli spostamenti complessivi, quota che si innalza in alcuni grandi città (Milano, Torino, Firenze e Roma) e in generale in tutte le aree urbane dove è presente almeno una tipologia di servizio. In termini di numero di noleggi, negli ultimi anni si è affermato il ricorso a forme di micro-mobilità condivisa, sempre più utilizzata negli ultimi anni, soprattutto per coprire le distanze dell'ultimo miglio.

In merito alla mobilità dolce, la crescita sostenuta delle infrastrutture ad essa dedicate (piste ciclabili e aree pedonali) prosegue anche nel 2021. L'estensione della rete delle piste ciclabili, con un incremento del 7,6% rispetto al 2020 raggiunge uno sviluppo complessivo che supera i 5.300 km nei 109 comuni capoluogo (+48,6% dal 2011 al 2021). Considerando le risorse ingenti che sono state stanziare anche dal PNRR (365 km di nuove piste ciclabili urbane e metropolitane e 1.235 km di piste ciclabili turistiche), tale valore è destinato ad incrementare ancora nei prossimi anni. Il divario territoriale resta ampio: il 72,2% della rete si concentra al Nord, dove la densità delle piste raggiunge 65 km per 100 km<sup>2</sup> di superficie territoriale contro i 17,7 km per 100 km<sup>2</sup> del Centro ed i 6,3 km per 100 km<sup>2</sup> del Mezzogiorno. La densità della rete è più alta nei capoluoghi metropolitani (41,6 km per 100 km<sup>2</sup> contro i 24,1 degli altri capoluoghi). La densità più elevata si ha a Torino e Milano (149,9 e 161,3 km di piste ciclabili per 100 km<sup>2</sup>, rispettivamente) mentre Genova, Reggio di Calabria, Messina e Catania, hanno una densità inferiore rispetto alla media. Il Piano Generale della Mobilità Ciclistica (MIMS, 2022) ha l'obiettivo di incrementare la densità delle infrastrutture ciclabili nei capoluoghi di provincia sino a raggiungere il valore medio nazionale di 32 km/100km<sup>2</sup> (27,4 km/100km<sup>2</sup> nel 2021).

Anche la mobilità privata si sta progressivamente "convertendo" all'elettrico per rispondere alle previsioni riportate nel PNIEC del 2023 in cui ci si aspetta una diffusione complessiva di quasi 6,6 milioni di veicoli ad alimentazione elettrica al 2030 di cui circa 4,3 milioni di veicoli elettrici puri (BEV) ed i restanti 2,3 milioni di ibride (PHEV) (MASE, 2023). A fine 2022 i dati ACI riportano che poco più di 1,7 milioni di autovetture in Italia sono elettriche o ibride (circa il 4,3% del totale): nello specifico si contano circa 1,4 milioni di ibride / benzina, 172mila ibride / gasolio e 158 mila BEV. A fine 2021, i punti di ricarica nei 109 comuni capoluogo sono 6.068 (corrispondenti ad una densità pari a 3,1 per 10 km<sup>2</sup>) di cui il 10,4% è alimentato da fonti rinnovabili.

### 5.2.3. Qualità, efficienza, efficacia

Guardando ai livelli di utilizzazione dei mezzi di TPL, emergono squilibri significativi a livello territoriale sia nella distribuzione delle risorse che in termini di performance di efficienza e di efficacia.

Rispetto al tema delle risorse, gli attuali contributi che affluiscono al settore per il finanziamento dei servizi variano da quasi 300 euro pro-capite della Provincia Autonoma di Bolzano e della Valle d'Aosta o dai poco più di 200 euro pro-capite del Lazio ai meno di 100 euro di Campania, Emilia-Romagna, Sicilia, Veneto e Marche.

Quanto ai differenziali di performance, gli squilibri territoriali sono anche più evidenti. Prendendo come riferimento l'indicatore classico del rapporto tra ricavi da traffico e ricavi complessivi, i dati medi regionali oscillano tra il 51% del Veneto e il 13% o poco più di Basilicata e Molise. Il posizionamento dei territori evidenzia indici più alti al Nord, con l'eccezione delle Province e delle Regioni autonome, e decisamente più bassi al Sud con le parziali eccezioni di Sicilia (31%, di poco inferiore alla media nazionale) e Campania (30%). Ovviamente la capacità del TPL di attrarre domanda non dipende solo dalle performance aziendali, ma è influenzato anche da fattori urbanistico territoriali (nelle aree più dense il potenziale di domanda è più elevato) e dalla presenza o meno di infrastrutture e di politiche di regolazione che incentivano lo sviluppo del trasporto pubblico. È, tuttavia, indubitabile che differenziali così elevati sono determinati principalmente da standard di efficienza e di efficacia dell'offerta di trasporto pubblico molto diversi tra le Regioni. Guardando, inoltre, ai dati sul peso del trasporto pubblico nel riparto modale, due linee di frattura territoriale si vanno consolidando. La prima linea di frattura, forse meno incidente, è quella tradizionale tra Nord e Sud. In riferimento, ad esempio, alle ripartizioni modali della mobilità urbana, nelle regioni del Nord-Ovest il peso del trasporto pubblico si è attestato - nel 2022 - al 10,3%, più del doppio rispetto alle regioni meridionali ove si è fermato al 4,3% (nel 2019 le quote modali valevano rispettivamente il 15,2% nel Nord-Ovest e il 7,5% nel Mezzogiorno). Il divario con il Nord-Ovest è quindi molto ampio, ma va detto che non accade lo stesso per i tessuti urbani diffusi del Nord-Est dove l'uso della bicicletta è molto più pervasivo (8,8% dello share modale contro l'1,6% del Mezzogiorno) e surroga la debole capacità attrattiva della mobilità pubblica, assicurando comunque un modello di offerta e di uso dei servizi di trasporto a maggior grado di sostenibilità.

La seconda linea di frattura territoriale è più netta e preoccupante: è quella che corre, da un lato, tra aree urbane dense e piccoli centri e, dall'altro, tra aree-polo e aree periferiche. I numeri sono incontrovertibili: il peso del trasporto pubblico nelle grandi aree urbane (oltre 250mila abitanti) raggiunge - nel 2022 - il 14,7% (era circa il 20% nel 2019). Questo valore crolla letteralmente non solo nei centri più piccoli (comuni con meno di 50mila abitanti), dove il trasporto pubblico svolge una funzione naturale di servizio verso i poli maggiori (in ogni caso la percentuale di penetrazione della mobilità collettiva è qui del tutto marginale, ferma al 4-5%), ma anche nei centri di media e medio-grande dimensione (fino a 250mila abitanti) dove il trasporto pubblico svolge funzioni urbane, fermandosi a poco meno del 6%. Considerando che nelle grandi aree urbane vive circa il 15% della popolazione italiana, a fronte del 18% che vive nelle città 50-250mila abitanti e del 67% che risiede nei centri con meno di 50mila abitanti, risulta che il mercato della mobilità collettiva tende a restringersi in porzioni molto ampie (e popolate) del Paese e fatica a ritagliarsi una presenza significativa persino nelle aree urbane di media e medio-grande dimensione. Infine, un ulteriore pesante divario Nord-Sud corre lungo la linea della domanda e dell'offerta di trasporto pubblico nelle aree urbane sia nei capoluoghi metropolitani che negli altri capoluoghi di provincia. Nel 2021, i posti\*km offerti per il TPL nei capoluoghi meridionali sono stati, in relazione alla popolazione, meno della metà rispetto alla media nazionale, i passeggeri trasportati poco più di un quarto, i veicoli di sharing mobility poco più della metà e le licenze taxi circa la metà.

Nel confronto europeo risulta evidente la sotto-dotazione di servizi per il trasporto pubblico, nonché delle infrastrutture dedicate, soprattutto nelle aree urbane (reti ferroviarie). Il ritardo dell'Italia è ben evidenziato dal confronto con i principali Paesi europei. Rispetto ai servizi, si possono prendere in considerazione come indicatori indiretti i dati Eurostat (aggiornati al 2019) relativi agli addetti e al fatturato del settore. In Italia, l'incidenza del fatturato TPL sul PIL è stata pari - nel 2019 - allo 0,40%, contro lo 0,86% della Germania e lo 0,48% della media EU27. Da sottolineare, inoltre, che nella dinamica 2013-2019 questa percentuale è leggermente diminuita mentre è cresciuta in Germania e Spagna ed è rimasta stabile nel Regno Unito e nella media EU27. Quanto all'occupazione, gli addetti del TPL in Italia ammontano a 11,3 ogni 10.000 abitanti, una percentuale molto lontana da quella della Germania (25,8), del Regno Unito (21,7) e della media EU27 (16,4). Un ulteriore indicatore utile per questa analisi è l'elasticità della domanda di TPL (fatturato) al PIL, un rapporto che è determinato dalla desiderabilità del bene pubblico (TPL) e quindi dalle scelte collettive in termini di politiche pubbliche e allocazione dei fondi. Il dato di elasticità media europea è di poco superiore all'unità, ad indicare che l'investimento pubblico nel TPL costituisce una quota costante del PIL. Ebbene, il dato dell'Italia, pari a 0,40, è meno della metà della media EU27, oltre quattro volte inferiore a quello della Germania e oltre tre volte inferiore a quello della Spagna. Nel

nostro Paese non si disinnesci il circolo vizioso di una mobilità collettiva destinata prevalentemente a chi non ha alternative; in altre parole, i servizi TPL non escono dalla concezione (e dalla obiettiva condizione) di "bene inferiore" e le politiche pubbliche, nonostante significativi successi a livello locale, alla prova dei fatti non trattano il trasporto collettivo come "bene meritorio".

Gli effetti dell'uso intensivo dell'auto sulla sicurezza stradale nel contesto urbano sono purtroppo evidenti: nell'anno 2022 nelle città italiane sono stati registrati 121.000 incidenti (il 73% di tutti gli incidenti nazionali) con 1.333 decessi (su 3.159 nell'intero paese) e 155.934 feriti, con un indice di 2,3 morti per 100.000 abitanti (contro un indice medio europeo pari a 1,7 – dati Eurostat). L'incidentalità in Italia e in particolare nelle aree urbane, nonostante le varie politiche attuate e gli impegni presi a livello comunitario (l'obiettivo per il decennio 2020-2030 è una diminuzione del 50%) negli ultimi anni non sta più dando segni di miglioramento: dopo una diminuzione negli anni del COVID, nel 2022 si è tornati ai dati del 2019.

Nell'ambito dei lavori della Convenzione fra ISPRA e MASE sulla mobilità sostenibile, ISPRA ha provveduto a stimare i benefici ambientali conseguiti dai comuni o insiemi di comuni che hanno ricevuto fondi per opere ed infrastrutture per lo sviluppo della mobilità sostenibile. Noti i dati di monitoraggio delle nuove infrastrutture di mobilità sostenibile (percorsi ciclopedonali, a parcheggi di scambio, linee pedibus, servizi di mobilità condivisa, ecc.) che hanno permesso di comprendere come sono cambiate le abitudini di mobilità dei cittadini coinvolti, ISPRA ha stimato i benefici ambientali ottenuti in termini di riduzione di emissioni di gas inquinanti e climalteranti, nonché di polveri legate al mancato consumo di combustibile. Nel corso di 4 anni dal 2020 al 2023, sono stati stimati i benefici per 27 enti locali. I risultati sono stati incoraggianti a riprova che uno shift modale che sostituisca l'uso del mezzo privato con forme di mobilità più sostenibile può contribuire ai processi di de-carbonizzazione. I dati del primo rapporto del progetto MaaS4Italy (DTD e MIT - 2023) confermano che i servizi di intermediazione, se agevolati da infrastrutture abilitanti efficaci, possono effettivamente avere un impatto positivo sulla mobilità, favorendo l'uso intermodale dei diversi servizi.

#### 5.2.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

La promozione di una mobilità sostenibile articolata sull'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico ed il ricorso a forme di mobilità dolce ed anche condivisa si è dimostrata una strategia promettente per ridurre i problemi legati al traffico urbano e all'incidentalità, all'inquinamento atmosferico e ai cambiamenti climatici (con riduzione delle emissioni dei gas serra), ma anche per apportare benefici indiretti alla salute. Anche la Conferenza delle Parti (COP) 15, tenutasi a Copenaghen nel 2009, ha indicato tra le possibili strategie di mitigazione climatica una radicale modifica delle forme di mobilità in ambito urbano. Per lo sviluppo di una mobilità sostenibile sono fondamentali le infrastrutture e i sistemi di mobilità in quanto sono correlati alle scelte quotidiane di cittadini, imprese e PA.

Tali indicazioni risultano pienamente conformi a quanto riportato negli obiettivi 3 (assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età), 9 (costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione), 11 (rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili) e 13 (promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico) dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU.

In particolare, garantire ampie possibilità di accesso e fruibilità a tutte le forme in cui è declinata la mobilità sostenibile può contribuire a rendere le città più inclusive ma anche sicure diminuendo il numero di veicoli in circolazione e quindi l'inquinamento acustico e l'incidentalità stradale. Inoltre, i costi necessari per sostenere le spese di un'auto privata sono decisamente superiori a quelli richiesti per gli abbonamenti del TPL o per il noleggio di mezzi in condivisione. La stessa mobilità condivisa rappresenta una nuova forma di economia circolare e più sostenibile in cui il concetto dell'uso e del possesso esclusivo di un mezzo privato si sostituisce con un mezzo in condivisione con altri utenti pagando solo per il tempo di effettivo di utilizzo.

Da non sottovalutare anche il fatto che un parco autoveicoli consistente - che nel 2023 ha superato nel nostro paese i 40 milioni di unità (ACI, 2023) - comporta problemi di consumo e occupazione di suolo pubblico che, altrimenti, potrebbe essere utilizzato per infrastrutture dedicate alla mobilità dolce, al greening urbano o semplicemente restituito alla pedonalità.

Infine, la mobilità sostenibile nella sua accezione di mobilità attiva incentiva i cittadini di ogni fascia di età

ad uno stile di vita salutare, incrementando i livelli di attività fisica nella quotidianità. Anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO, 2023) evidenzia l'importanza della pianificazione urbanistica e delle politiche dei trasporti per migliorare l'accessibilità e la sicurezza degli spostamenti a piedi e in bicicletta per tutte le fasce della popolazione.

### 5.2.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

All'interno del sistema di indicatori per la misura del Benessere Equo e Sostenibile (Bes), avviato nel 2010 dall'Istat insieme al Cnel, nel dominio della Qualità dei servizi sono riportati nel 2023 tre indicatori di mobilità (Posti-km offerti dal Tpl, Soddisfazione per i servizi di trasporto pubblico e Utenti assidui dei mezzi pubblici) (ISTAT, 2024).

I dati presentati nel Rapporto Bes 2023 indicano che *"le regioni del Nord godono di migliori livelli di benessere per gli indicatori di mobilità, sia in termini di offerta di trasporto pubblico locale (TPL), sia per la soddisfazione della domanda. Ad esempio, l'offerta di TPL in Lombardia è più del doppio del dato nazionale. Il livello di soddisfazione per la qualità dei servizi di mobilità vede le regioni distribuirsi quasi tutte intorno al valore medio nazionale, a parte alcune eccezioni: i più soddisfatti sono anche i maggiori utilizzatori del servizio, cioè i residenti delle regioni del Nord. Seppure in lieve calo rispetto allo scorso anno, la provincia autonoma di Bolzano, con il 54,9% di utenti soddisfatti, si conferma il territorio dove la qualità dei servizi di trasporto è valutata più spesso positivamente, mentre la Campania, con solo l'11,4% di utenti soddisfatti, è la regione dove si registra il giudizio peggiore per la qualità del servizio di trasporto"*. Tale situazione risulta essere in coerenza con quanto riportato dalla sopracitata indagine ISFORT che evidenzia come la ripartizione modale sia sbilanciata sul trasporto pubblico locale molto più al Nord rispetto al Sud.

La pandemia ha sicuramente influito sulle scelte di mobilità degli italiani, sempre inclini all'uso del mezzo privato a discapito del mezzo pubblico, tuttavia il Rapporto Bes evidenzia una certa ripresa considerato che *"il 12,9% delle persone maggiori di 14 anni, nel 2023, ha utilizzato assiduamente i servizi pubblici di mobilità, dato che conferma la tendenza alla ripresa (era il 11,8% l'anno precedente), pur senza raggiungere ancora i livelli degli anni pre-COVID, quando la quota di utenti superava il 15%"*. Ovviamente sono i più giovani, non ancora patentati, a servirsi più assiduamente del trasporto pubblico (il 52,6% delle persone tra i 14 e i 19 anni in crescita di oltre due punti percentuali rispetto all'anno precedente). Il dato è incoraggiante considerato che molti degli spostamenti casa – scuola avvengono spesso con il mezzo privato.

## 5.3. Produzione e raccolta differenziata e riciclaggio dei rifiuti urbani<sup>114</sup>

La seconda prospettiva di indagine del presente lavoro è quella relativa alla produzione dei rifiuti urbani che, nel 2022, a livello nazionale si è attestata su circa 29,1 milioni di tonnellate, in calo dell'1,8% (544 mila tonnellate) rispetto al 2021. Anche sul fronte della raccolta differenziata (RD), pari al 65,2% della produzione nazionale nel 2022, si è registrata una crescita di 1,2 punti rispetto al 2021. In termini quantitativi, la raccolta si è mantenuta pressoché invariata, attestandosi su 18,9 milioni di tonnellate. Nell'ultimo anno di riferimento, l'87% dei comuni ha intercettato oltre la metà dei propri rifiuti in modo differenziato e circa il 69% delle realtà urbane ha differenziato più del 65%. Allo stesso tempo, la percentuale di comuni con percentuali di raccolta inferiori al 30% continua a diminuire (3,4% nel 2022).

Tra i rifiuti differenziati, l'organico si conferma la frazione più raccolta in Italia (38,3% del totale), seguita dalla carta e cartone con il 19,3%, dal vetro (12,3%) e dalla plastica (9%). La raccolta differenziata della frazione organica si è attestata a 7,2 milioni di tonnellate, quella della frazione cellulosica ha superato 3,6 milioni di tonnellate e quella del vetro si è attestata al di sopra dei 2,3 milioni di tonnellate. La raccolta della plastica, in crescita seppur in misura più moderata rispetto al precedente biennio, si è attestata a 1,7 milioni di tonnellate.

Nel Nord, la raccolta complessiva si è attestata a circa 9,9 milioni di tonnellate, nel Centro a poco più di 3,8 milioni e nel Sud a quasi 5,2 milioni. Tali valori corrispondono a percentuali, calcolate rispetto alla pro-

<sup>114</sup> Con i contributi della dott.ssa Patrizia d'Alessandro, dott.ssa Costanza Mariotta, dott. Angelo Federico Santini, dott. Fabio Tatti e coordinamento del dott. Andrea Massimiliano Lanz, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.



duzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macroarea, pari al 71,8% per le regioni settentrionali, al 61,5% per quelle del Centro e al 57,5% per le regioni del Sud. Rispetto al 2021, tutte le macroaree geografiche hanno incrementato la percentuale di raccolta differenziata: nelle regioni del Sud la crescita è di 1,7 punti, in quelle centrali di 1,1 punti e nelle regioni del Nord di 0,8 punti.

Su scala regionale, la più alta percentuale di raccolta differenziata è stata conseguita, analogamente al 2021, dalla regione Veneto, con il 76,2%, seguita da Sardegna (75,9%), Trentino-Alto Adige (74,7%), Emilia-Romagna (74%), Lombardia (73,2%) e Marche (72%). Hanno superato l'obiettivo del 65%, fissato dalla normativa per il 2012, anche Umbria (67,9%), Friuli-Venezia Giulia (67,5%), Piemonte (67%), Valle d'Aosta (66,1%) e Toscana (65,6%). Prossime a tale obiettivo anche l'Abruzzo (64,5%) e la Basilicata (63,7%). Il numero di regioni con un tasso di raccolta al di sopra della media nazionale (65,2%) è, pertanto, pari a 11. Puglia e Molise si sono collocate rispettivamente al 58,6 e 58,4%, mentre la Liguria si è attestata, al 57,5%, con un aumento di oltre 2 punti rispetto al 2021. La Campania ha raggiunto il 55,6%, la Calabria il 54,6% e il Lazio al 54,5%. Per Puglia e Calabria si sono registrate crescite percentuali, rispettivamente, di 1,4 e 1,5 punti. Per la prima volta la soglia del 50% è stata superata dalla Sicilia (51,5%), facendo registrare un aumento di 3,9 punti rispetto alla percentuale del 2021 (47,5%), di oltre 9 punti rispetto al 2020, e di 22 punti percentuali rispetto al 2018.

Tutte le province/città metropolitane hanno raggiunto una percentuale di raccolta differenziata superiore al 30%; quelle con percentuale superiore o uguale al 65% sono 66 e quelle con raccolta compresa tra il 60 e il 65% sono 16, mentre le province con percentuale di raccolta tra il 50 e il 60% sono 19. Ne consegue che il 94% delle province (101 su 107) ha raccolto in modo differenziato almeno la metà dei rifiuti urbani prodotti sul proprio territorio. I livelli più elevati di raccolta differenziata sono stati rilevati nella provincia di Treviso (88,7%), seguita da Mantova (86%), Belluno (84,6%) e Reggio Emilia (82,3%). Superiori o prossimi all'80% sono stati anche i tassi di Novara (81,4%), Trento (80,5%), Pordenone (80,2%), Oristano (79,8%) e Parma (79,6%). Percentuali di raccolta differenziata inferiori o prossime al 40% si osservano per le province di Palermo (34,9%) e Crotone (39%).

Prendendo a riferimento i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti<sup>115</sup>, che nel 2022 hanno registrato una popolazione residente pari a 9,3 milioni di abitanti (corrispondenti a circa il 16% della popolazione italiana) con una produzione complessiva di oltre 5,1 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari al 17,6% del totale nazionale. L'andamento della produzione nei comuni in esame ha mostrato un lieve aumento, tra il 2021 e il 2022, dello 0,4%. In particolare, Venezia e Napoli hanno aumentato del 5,7% e 3,1%, seguite da Catania e Padova, entrambe con un aumento del 2,3%; gli incrementi registrati per Messina e Milano sono inferiori, rispettivamente pari all'1,5% e all'1%. Firenze, Bari e Roma, invece, sono rimaste sotto all'1%. I comuni di Bologna, Palermo, Torino, Verona e Genova hanno, invece, ridotto la produzione. Il pro capite medio dei 14 comuni analizzati si è attestato a 548 kg/abitante, superiore di 54 kg rispetto alla media italiana (494 kg/abitante). Nell'ultimo anno la differenza tra il dato medio nazionale e il dato dei comuni di maggiori dimensioni è risultata superiore a quella registrata nel 2021 (40 kg). I valori più alti di produzione pro capite si sono registrati per Catania (737 kg/abitante), Venezia (631), Firenze (617), Padova (597) e Roma (579) mentre i più bassi, prossimi o al di sotto dei 500 kg/abitante, per Genova (503), Verona (495), Torino (481), Milano (469) e Messina (456).

Nel 2022 la percentuale media di raccolta differenziata dei 14 comuni si è attestata al 46,9%, valore inferiore di oltre 18 punti rispetto alla media nazionale, pari al 65,2%. I maggiori livelli di raccolta differenziata hanno riguardato Padova, Bologna, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, al 64,3%, 63,2%, 62,7% e 62,1%. Hanno superato il 50% anche Firenze, Torino, Verona e Messina i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 55%, 54,4%, 53,7% e 53,5%. Roma, in leggera crescita rispetto al 2021, si è attestata al 45,9%, mentre Genova, Napoli e Bari intorno al 40%, rispettivamente, 42,8%, 40,4% e 40%. Per quanto riguarda le città della Sicilia, si sono rilevate per Messina e Catania crescite di oltre 10 punti percentuali: la prima è passata dal 43% al 53,5%, la seconda dall'11,3% al 22%. Palermo, invece, è rimasta al 15,2% con una leggera crescita rispetto al 13,6% del 2021.

In termini di raccolta pro capite, la media dei maggiori centri urbani è stata pari a 257kg/abitante, 65 kg in meno rispetto alla media nazionale. I maggiori livelli di raccolta pro capite si sono stati rilevati a Venezia, con 395 kg e a Padova (384 kg) e i più bassi a Catania e Palermo (162 e 85 kg).

<sup>115</sup> Torino, Milano, Verona, Venezia, Padova, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina e Catania.

Rimane un'ampia forbice tra la percentuale di raccolta differenziata ed il tasso di riciclaggio, anche se nell'ultimo anno in modo meno evidente, a riprova del fatto che la raccolta, pur rappresentando uno step di primaria importanza, deve necessariamente garantire la produzione di flussi di alta qualità, e deve essere, in ogni caso, accompagnata dalla disponibilità di un adeguato sistema impiantistico di gestione. Nel 2022, la percentuale di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si è attestata al 49,2%, facendo rilevare una crescita, rispetto alla percentuale rilevata nel 2021, di 1,1 punti. La frazione organica rappresenta il 41% dei rifiuti riciclati, la carta e cartone il 24,9%, il vetro il 14,4%, il legno il 6,4% e la plastica il 5,4% (5,5% nel 2021 e 4,6% nel 2020).

L'analisi dei dati evidenzia la necessità di imprimere una accelerazione nel miglioramento del sistema di gestione, soprattutto in alcune zone del Paese, per consentire il raggiungimento dei nuovi sfidanti obiettivi previsti dalla normativa europea. Tali obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani sono stati introdotti dalla direttiva 2008/98/CE che ha fissato, inizialmente, un target del 50% in peso da conseguirsi entro il 2020 (articolo 11) ed ulteriori target al 2025 (55%), 2030 (60%) e 2035 (65%) stabiliti per effetto delle modifiche introdotte dalla direttiva 2018/851/UE (articolo 11 bis). Mentre per il target del 50% erano state individuate modalità di calcolo flessibili (con decisione 2011/753/UE), per gli obiettivi successivi le metodologie di contabilizzazione risultano più rigide e, al fine di garantire che le percentuali calcolate siano effettivamente rappresentative della capacità reale di riciclo, sono state concepite la decisione di esecuzione 2019/1004/UE.

Lo smaltimento in discarica nei prossimi 15 anni dovrà essere quasi dimezzato (10% entro il 2035) e la percentuale di rifiuti da avviare ad operazioni di recupero di materia dovrà essere notevolmente incrementata. Si rende quindi sempre più necessario un cambio di passo, soprattutto tenendo presente che i nuovi obiettivi devono essere determinati con metodologie di calcolo decisamente più restrittive rispetto a quelle precedentemente utilizzate.

### 5.3.1. Input di sistema e risorse

L'applicazione dei principi dell'economia circolare, secondo le priorità della gerarchia europea, riveste un ruolo preminente nell'ambito della gestione dei rifiuti. L'opzione principale deve essere rappresentata dalla prevenzione della produzione, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio e dal recupero di energia. Un'adeguata gestione consente di reintrodurre nei processi produttivi flussi di materia derivanti dal recupero dei rifiuti, evitando il consumo di nuove risorse e lo smaltimento dei rifiuti. In tale ambito un ruolo fondamentale è svolto dall'utilizzo di idonei sistemi di raccolta differenziata che, qualora attuati con misure adeguate, consentono di fornire al sistema di recupero flussi aventi i necessari requisiti qualitativi.

### 5.3.2. Output e servizi resi

ISPRA garantisce il monitoraggio dei dati sull'andamento della raccolta differenziata e della produzione dei rifiuti urbani su scala comunale ed elabora, secondo la metodologia individuata dalla direttiva 2008/98/CE e della decisione di esecuzione 2019/1004/EU, il dato sulla percentuale nazionale di riciclaggio, garantendo l'adempimento degli obblighi di rendicontazione alla Commissione Europea. I dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani sono pubblicati e resi disponibili per il loro download sul sito del Catasto nazionale dei rifiuti ([www.catasto-rifiuti.isprambiente.it](http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it)) e pubblicati sulle edizioni annuali del Rapporto rifiuti urbani, disponibili sia in versione integrale sia in versione di sintesi.

### 5.3.3. Qualità, efficienza, efficacia

L'indicatore risponde a precise richieste di informazione. I dati sono raccolti con modalità uniformi a livello comunale e, nel caso dei dati di gestione, a livello di singolo impianto e sono validati utilizzando metodologie omogenee, applicate in modo uniforme negli anni. Le informazioni ottenute ed utilizzate per il calcolo degli indicatori di interesse (nel caso di specie: percentuali di raccolta differenziata e percentuale nazionale di riciclaggio) sono dunque comparabili nel tempo e nello spazio. Gli indicatori prodotti consentono di effettuare le necessarie valutazioni sull'efficacia delle misure adottate nei diversi contesti territoriali.

### 5.3.4 Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

La crescita di sistemi di gestione dei rifiuti in grado di implementarne al massimo il recupero con la conseguente produzione di nuovi materiali riveste un ruolo di primaria importanza al fine di garantire uno sviluppo sostenibile e l'attuazione di procedure orientate a ridurre gli impatti sull'ambiente. I dati più aggiornati disponibili mostrano, in relazione alla raccolta differenziata nazionale, una percentuale superiore al 65% nel 2022 e un tasso di riciclaggio, nello stesso anno, pari al 49,2%. Per quanto riguarda il dato di raccolta si osserva che quasi il 90% dei comuni ha intercettato almeno la metà dei propri rifiuti urbani in modo differenziato e più dei due terzi ha superato la percentuale del 65% di raccolta.

### 5.3.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

La gestione complessiva dei rifiuti, in un'ottica di economia circolare, deve tendere alla massima riduzione dei divari territoriali. La raccolta differenziata sta crescendo, anche se non in modo uniforme, su tutto il territorio. Rispetto al 2021, tutte le macroaree geografiche mostrano incrementi della percentuale di raccolta differenziata: nel 2022, 71,8% al Nord, al 61,5% al Centro e al 57,5% al Sud. La raccolta costituisce uno strumento propedeutico fondamentale, ma da sola non è sufficiente in quanto è necessario abbinare ad essa un'adeguata dotazione impiantistica per i diversi flussi di rifiuti. Le misure introdotte dal Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (che costituisce una riforma abilitante del PNRR) su tale tematica hanno questa finalità.

---

## 5.4. Qualità dell'aria ed esposizione della popolazione<sup>116</sup>

La terza prospettiva di indagine prescelta è quella della qualità dell'aria nelle città, uno dei più rilevanti temi ambientali all'attenzione delle istituzioni. Ciò in quanto l'82% della popolazione italiana vive in aree urbane (di cui il 19% risiede in città con più di 150.000 abitanti) e l'inquinamento atmosferico, secondo l'OMS, rappresenta il principale fattore di rischio ambientale tra quelli che contribuiscono alle malattie non trasmissibili (ictus, cardiopatia ischemica, malattia polmonare cronica ostruttiva e cancro ai polmoni), con le stime sanitarie più accreditate che attribuiscono una porzione significativa di morti premature e riduzione della speranza di vita proprio all'esposizione agli inquinanti atmosferici.

Si può definire inquinamento atmosferico la presenza in aria di una o più sostanze in concentrazioni tali da poter produrre degli effetti avversi sulla salute umana e degli organismi viventi. Le sostanze inquinanti possono essere sia di origine antropica, sia di origine naturale e possono anche danneggiare gli edifici e i manufatti. Tra gli inquinanti principali, oltre a vari gas (monossido di carbonio, biossido di zolfo, ossidi di azoto) e composti organici volatili (benzene) di particolare rilevanza è il materiale particolato (PM) ovvero l'insieme delle particelle solide o liquide sospese in aria, caratterizzate da diversa dimensione e composizione.

L'inquinamento atmosferico è un fenomeno che interessa vaste porzioni di territorio e si estende anche ai piccoli centri e alle zone rurali. Le città, tuttavia, oltre ad essere densamente popolate ed estese, attraggono flussi di persone e beni dall'hinterland e sono generalmente considerate "hot spot" di inquinamento dell'aria. Sotto questo profilo, in Italia, si registra una particolare eccezione, quella del bacino padano, ove le fonti di inquinamento sono diffuse e significative non solo nei grandi centri urbani. Al traffico veicolare urbano, extra urbano e autostradale nelle arterie di connessione tra le città, infatti, si aggiunge l'uso, diffuso nei medi e piccoli centri, di legna e derivati come combustibile per il riscaldamento, il rilascio in atmosfera di ammoniaca e composti organici volatili per le attività agricole e zootecniche, l'emissione di ossidi di azoto, prodotti in prevalenza dai veicoli. L'intero bacino, inoltre, è caratterizzato da periodi di stagnazione atmosferica invernali (inversione termica a bassa quota, alta pressione livellata, assenza di precipitazioni, vento molto debole o assente) che determinano l'aumento dei livelli di inquinamento e favoriscono i processi di formazione di nuove particelle. Tali condizioni climatiche sfavorevoli

<sup>116</sup> A cura del gdl ISPRA per il reporting dei dati di qualità dell'aria e del gdl per l'elaborazione degli indicatori dell'annuario dei dati ambientali sulla qualità dell'aria e l'esposizione della popolazione: Giorgio Cattani, Mariacarmela Cusano, Alessandro Di Menno Di Bucchianico, Raffaella Gaddi, Alessandra Gaeta, Giuseppe Gandolfo, Gianluca Leone, Maria Antonietta Reatini, Massimiliano Bultrini, Simona Buscemi, Fabio Baiocco, Marco Costa, Antonio Scaramella, Luisa Vaccaro, Federica Nobile e Massimo Stafoggia (Dipartimento Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale-Regione Lazio Asl Roma 1). Realizzato con il contributo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

interessano anche altre zone del paese, come la piana Lucchese, la conca Ternana, la Valle del Sacco in provincia di Frosinone, la piana di Venafro in provincia di Isernia, la piana di Nola e Acerra nelle province di Napoli e Caserta.

#### 5.4.1. Input di sistema e risorse

I dati orari/giornalieri di concentrazione dei principali inquinanti in atmosfera misurati nel decennio 2013-2022 nelle stazioni di monitoraggio distribuite sul territorio nazionale, sono prodotti dalle ARPA/ APPA per conto delle Regioni/PPAA ai sensi delle Direttiva 2008/50/CE e del decreto legislativo di recepimento D.Lgs. 155/2010. La valutazione dell'esposizione della popolazione (in particolare nei centri urbani) e della relativa variabilità spaziale e temporale *outdoor* rappresenta un passaggio fondamentale per gli studi epidemiologici che mettono in relazione l'esposizione all'inquinamento atmosferico e gli effetti sulla salute.

Con riferimento allo sfruttamento del suolo, è significativo è l'intervento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), previsto nel PNRR "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" che prevede la realizzazione di boschi urbani, periurbani ed extraurbani, con la messa a dimora di 4,5 milioni di alberi entro il 2024 nelle aree vaste delle 14 Città metropolitane, esposte ai problemi di inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini. Il principio metodologico e scientifico su cui si basa il progetto è quello dell'*"albero giusto al posto giusto"* (albero coerente con le caratteristiche biogeografiche e ecologiche dei luoghi) definito dalle linee guida tecnico-scientifiche - Piano di forestazione urbana ed extraurbana per la forestazione delle aree metropolitane. Le linee guida costituiscono la base di un vero e proprio "piano di forestazione" nazionale dei sistemi urbani, che definisce un quadro metodologico di riferimento unitario e coerente a livello nazionale per le Città metropolitane, per la progettazione degli interventi di forestazione, sia negli ambiti strettamente urbani, sia negli ambiti periurbani che extraurbani. Il "Piano di forestazione" rappresenta uno strumento progettuale che permette di perseguire obiettivi, oltre a quelli classici del verde urbano, anche quelli più chiaramente legati alla mitigazione, all'adattamento alla crisi climatica, alla rimozione delle sostanze inquinanti, al miglioramento della connettività ecologica e alla riduzione della frammentazione degli ecosistemi in special modo nei contesti delle 14 Città metropolitane, interessando i loro 1.268 comuni in cui vivono più di 21 milioni di persone in un territorio che occupa una superficie di 4,663 milioni di ettari, pari al 15,47% del territorio nazionale e che comprende, oltre agli ecosistemi urbani, ecosistemi naturali ed agroecosistemi.

#### 5.4.2. Output e servizi resi

L'ISPRA elabora a partire dai dati orari/giornalieri trasmessi ogni anno dalle Regioni e PPAA ai sensi del D.Lgs 155/2010, secondo i formati previsti della Decisione 2011/850/EU, le statistiche descrittive annuali e l'analisi statistica dei trend con il metodo di Kendall aggiustato per la stagionalità, su tutto il territorio nazionale, ai fini di monitorare il rispetto dei limiti e degli obiettivi di legge e la distanza dai valori guida per la qualità dell'aria dell'OMS ed elabora gli indicatori aggregati riferiti a tutti i comuni capoluogo dove sono presenti stazioni di monitoraggio.

Inoltre, è stato sviluppato e validato un modello di stima, che mette in relazione le concentrazioni giornaliere misurate nelle stazioni di monitoraggio distribuite sul territorio nazionale, con predittori spaziali e spazio-temporali al fine di stimare livelli medi giornalieri di PM<sub>2,5</sub> ed altri inquinanti per ogni km<sup>2</sup> del territorio italiano. L'esposizione media annuale della popolazione su base comunale viene quindi calcolata pesando le concentrazioni stimate a livello di singola cella di 1 km<sup>2</sup> per la popolazione residente all'interno della cella stessa ("Population Weighted Exposure", PWE).

Relativamente all'investimento del MASE, "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano", mediante 2 avvisi pubblici - nel 2022 e nel 2023 - sono stati finanziati progetti di forestazione nell'ambito del contesto urbano, periurbano ed extraurbano al fine di favorire la messa a dimora di alberi adatti in termini ecologici e biogeografici alle diverse esigenze locali. Il primo avviso è stato pubblicato nel 2022 e ha finanziato 35 progetti di "forestazione urbana ed extraurbana" attraverso i quali è stato conseguito il target al 31.12.2022 di messa a dimora dei primi 1.650.000 alberi. Il secondo avviso, pubblicato a maggio 2023, ha finanziato 54 progetti che sono funzionali al conseguimento del target finale previsto per dicembre 2024.

### 5.4.3. Qualità, efficienza, efficacia

Sono qui descritti i risultati rispetto a due indicatori di riferimento o "pillar": la concentrazione media annuale del PM<sub>2,5</sub> rilevata nelle stazioni di monitoraggio collocate nei comuni capoluogo e l'esposizione media pesata per la popolazione al PM<sub>2,5</sub> negli stessi comuni.

Il primo fornisce un quadro rappresentativo dello stato e del trend dell'inquinamento atmosferico nelle città italiane e in particolare nei comuni capoluogo in relazione agli obiettivi della normativa vigente e fornisce una base per confronti a livello internazionale; essendo basato su standard europei condivisi permette la comparabilità nel tempo e nello spazio. Il secondo è ottenuto grazie ai modelli sviluppati e validati, che consentono di stimare le concentrazioni al suolo degli inquinanti atmosferici ad alta risoluzione spaziale, in modo omogeneo e affidabile su un dominio sovraregionale.

Tale indicatore può integrare le informazioni disponibili sui progressi rispetto all'indicatore del BES "Qualità dell'aria - PM<sub>2,5</sub>" del dominio "Ambiente", anche per quei comuni dove non sono presenti stazioni di monitoraggio. La stima dell'esposizione al PM<sub>2,5</sub> rappresenta infine la base per elaborare uno degli indicatori utili a monitorare i progressi relativi al goal 3 (Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età), target 3.9 (Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose e da inquinamento e contaminazione di aria, acqua e suolo).

### 5.4.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

I dati del 2023 delineano un quadro di generalizzato miglioramento rispetto al recente passato e un consolidamento del trend di riduzione registrato negli ultimi 10 anni, nonché un sostanziale avvicinamento all'obiettivo di rispettare i valori limite di legge su tutto il territorio nazionale. I primi dati sembrano infatti confermare l'andamento osservato nel periodo 2013-2022, con una riduzione significativa del PM<sub>2,5</sub> nella maggioranza dei punti di misura.

Mentre la progressiva riduzione delle emissioni di particolato e dei precursori contribuisce alla tendenza di fondo osservata nel medio periodo, occorre considerare che i periodi di stagnazione atmosferica invernali (inversione termica a bassa quota, alta pressione livellata, assenza di precipitazioni, vento molto debole o assente) in alcune delle aree del paese solitamente più critiche, sono stati meno frequenti e intensi nell'anno appena trascorso rispetto al recente passato.

Focalizzando l'attenzione sull'inquinante target PM<sub>2,5</sub> osserviamo che negli ultimi 2 anni (2022-2023) il valore limite annuale di legge (25 µg/m<sup>3</sup>) è stato rispettato nella quasi totalità delle città (ad eccezione di Milano e di alcuni comuni in provincia di Cremona, Frosinone e Napoli).

Nell'ottica di valutare i progressi relativi al goal 11, target 6 dell'Agenda Onu 2030 ("Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria..."), si osserva che nel 2022 è stato superato in tutti i comuni capoluogo, il valore di riferimento annuale dell'OMS che nelle linee guida recentemente aggiornate è stato ridotto a 5 µg/m<sup>3</sup> (il valore di riferimento precedente era pari a 10 µg/m<sup>3</sup>). I livelli più alti nelle grandi città si registrano a Milano, Torino, Venezia e Napoli. Tra i comuni capoluogo medio-piccoli le maggiori criticità si registrano nei comuni della parte settentrionale del bacino padano (Monza, Cremona, Brescia, Lodi, Vicenza, Padova, Rovigo, Bergamo, Piacenza, Como). Come detto in premessa le aree come il bacino padano, la valle del Sacco in provincia di Frosinone, e l'entroterra della provincia di Napoli e Caserta, dove si verificano le condizioni di maggiore inquinamento, sono caratterizzate da condizioni meteorologiche e orografiche uniche, anche rispetto al contesto europeo, che favoriscono, in particolare nei mesi invernali, l'accumulo degli inquinanti in atmosfera e i processi chimico-fisici che determinano la formazione di particolato secondario.

In quasi tutte queste stesse città si osserva comunque nel periodo 2013-2022 una tendenza decrescente statisticamente significativa, indicativo del fatto che, sia pur lentamente, i livelli di inquinamento atmosferico tendono a diminuire.

#### 5.4.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

I dati relativi all'esposizione media annuale della popolazione su base comunale (Population Weighted Exposure, PWE), sono utili a monitorare i progressi rispetto all'indicatore del BES "Qualità dell'aria - PM2,5" del dominio "Ambiente".

I livelli medi di PM2,5 in Italia sono maggiori di quelli della media Europea (21° posto su 37 paesi per valore della mediana delle medie annuali registrate nel 2021 – fonte EEA). Nel 2021, il 100% della popolazione è stato esposto a livelli superiori al valore guida dell'OMS (5 µg/m<sup>3</sup>); l'84% risulta esposto a livelli superiori all'interim target IT 4 (10 µg/m<sup>3</sup>); il 34% della popolazione è stato esposto a livelli superiori all'IT3 (15 µg/m<sup>3</sup>).

La media nazionale della PWE è stata pari a 13 µg/m<sup>3</sup> (5 – 24 µg/m<sup>3</sup>, range minimo-massimo). Focalizzando l'attenzione sulle città e considerando quindi solo i comuni capoluogo la PWE media è stata pari a 14 µg/m<sup>3</sup> (7 – 24 µg/m<sup>3</sup>, range minimo-massimo).

Anche rispetto a questo indicatore, le grandi città del bacino padano come Torino, Milano e Venezia, sono quelle dove si sono registrati i livelli più alti di esposizione. Anche i comuni di dimensioni medio-piccole dello stesso bacino sono caratterizzati da elevati livelli di esposizione. Lucca, Terni, Roma, Frosinone, Napoli sono alcuni dei comuni, al di fuori del bacino padano, dove si sono registrati i livelli maggiori (compresi tra 14 e 18 µg/m<sup>3</sup>).

Nei sei anni presi in considerazione (2016-2021), si è registrata nel complesso una tendenza dei valori della PWE alla diminuzione, con la sola eccezione del 2017, anno in cui si è osservato un valore medio più elevato (16 µg/m<sup>3</sup>).

Conformemente alle evidenze scientifiche sugli effetti per la salute dell'esposizione all'inquinamento atmosferico, la Commissione Europea, nella comunicazione al Consiglio del 12 maggio 2021 "Un percorso verso un pianeta più sano per tutti Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo" ha ribadito che entro il 2030 l'UE dovrebbe ridurre di oltre il 55% gli effetti nocivi sulla salute (decessi prematuri) dell'inquinamento atmosferico, rispetto al 2005. Questo obiettivo si è tradotto a fine ottobre 2022 nella proposta al Consiglio di una profonda revisione delle Direttive Europee con, in particolare, il rispetto entro il 2030 di limiti significativamente più severi di quelli attuali, sia pure ancora leggermente più alti dei valori di riferimento dell'OMS.

Lo scenario introdotto dalla proposta di nuova Direttiva, già anticipato dall'OMS con le nuove linee guida, indica la necessità di individuare e attuare rapidamente strategie atte a ridurre ulteriormente e significativamente l'inquinamento atmosferico, tenuto conto del fatto che i livelli attuali, anche nelle zone dove attualmente i limiti di legge sono rispettati, sono superiori in larga parte del paese ai valori limite proposti per il 2030. La strada da percorrere è ancora lunga e richiederà l'individuazione di misure aggiuntive per la riduzione delle emissioni rispetto a quelle che sono state già attuate e/o pianificate.

---

### 5.5. Il consumo di suolo nelle città<sup>117</sup>

Le aree urbane rivestono un ruolo centrale nell'analisi delle dinamiche evolutive e nello studio delle alterazioni degli equilibri territoriali a causa dei processi di urbanizzazione che sono tra le principali cause del consumo e del degrado del suolo. Il consumo di suolo, in particolare, è dovuto alla costruzione di edifici, infrastrutture, cantieri o altre coperture artificiali che avviene su suoli naturali o seminaturali e provoca la perdita, spesso irreversibile, di questa preziosa risorsa e delle sue funzioni. Una parte di queste trasformazioni porta all'impermeabilizzazione, ovvero al cambiamento della natura del suolo mediante interventi permanenti tali da eliminarne o ridurne significativamente la permeabilità.

I fenomeni di urbanizzazione avvengono con sempre maggiore intensità ai margini della città consolidata e in contesti agricoli e naturali ad elevata valenza ecologica. Alla tendenza all'addizione successiva dei nuclei urbani consolidati, si associano nuove forme urbane discontinue, eterogenee e frammentate, che generano aree ibride e disperse non definibili propriamente né in termini di area urbana né di area

<sup>117</sup> Con i contributi dell'ing. Michele Munafò, della dott.ssa Ines Marinosci, del dott. Marco d'Antona, del dott. Marco Di Legnino.

rurale. Tale sfrangiamento dei margini delle aree urbane ne rende più complessa la delimitazione e pone dei limiti alla definizione di un criterio univoco per circoscriverle.

Allo stesso tempo, negli ultimi anni, si è accentuata la tendenza alla densificazione urbana con la perdita di molte aree naturali e seminaturali in ambiente urbano, aree preziose per assicurare la qualità della vita e una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, ad esempio al fine di mitigare i fenomeni di allagamento, grazie alla presenza di aree permeabili in grado di ridurre e rallentare il deflusso superficiale delle precipitazioni, o di rendere meno intenso il fenomeno dell'isola di calore urbano nel periodo estivo, grazie alla presenza di aree naturali vegetate.

### 5.5.1. Input di sistema e risorse

ISPRA, insieme alle Agenzie per la protezione dell'ambiente delle Regioni e Province autonome, assicura il monitoraggio del territorio e del consumo di suolo al fine di supportare le attività di pianificazione e di analisi e valutazione ambientale a livello nazionale, regionale e locale, utilizzando in input immagini satellitari a diverse risoluzioni e altri dati cartografici ancillari. Le attività di monitoraggio sono assicurate attraverso l'impiego di personale per un totale di 43 FTE (Full Time Equivalent) che assicura l'aggiornamento annuale dei dati sull'intero territorio nazionale.

Inoltre, ISPRA propone anche diverse metodologie per la individuazione e per la rappresentazione delle aree urbane, basate sulla copertura artificiale del suolo e sulla densità di popolazione, oltre a elaborare indicatori specifici sulle forme urbane e sulle tipologie insediative.

### 5.5.2. Output e servizi resi

I risultati del monitoraggio rendono disponibile annualmente una cartografia dell'intero territorio nazionale con risoluzione di 10 metri e sistema di classificazione con 20 classi di copertura, oltre a una banca dati con gli indicatori elaborati a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale.

Il consumo e l'impermeabilizzazione del suolo impattano sulla fornitura di servizi ecosistemici, causando la perdita della capacità di regolazione dei principali cicli ambientali (come quello dell'acqua, del carbonio o dei nutrienti), della produzione di cibo e prodotti agricoli, di supportare la biodiversità e incidono negativamente sul benessere della popolazione. Un impatto che ha anche un impatto economico, dovuto alla perdita delle funzioni assicurate da un suolo naturale che, in Italia, è stimato in quasi 9 miliardi di euro ogni anno a causa delle trasformazioni rilevate tra il 2006 e il 2022.

Al fine di valutare l'attitudine delle aree urbane ad attrarre nuovo consumo di suolo, viene analizzata anche la distribuzione del consumo di suolo all'interno e all'esterno delle aree urbane e rispetto alle classi di densità del costruito definite dall'Agenda 2030. In particolare, sono considerati i tre contesti prevalenti (urbano, suburbano e rurale) e viene valutato il consumo di suolo ai margini dei centri urbani principali.

### 5.5.3. Qualità, efficienza, efficacia

Le superfici artificiali che causano consumo e impermeabilizzazione del suolo in Italia coprono oltre 21.500 km<sup>2</sup> di superficie (il 7,14% del territorio nel 2022, contro il 6,73% del 2006 e una media europea che supera di poco il 4%). Dati peggiori dell'Italia, tra i Paesi europei, sono rilevati solo in Olanda, Belgio, Lussemburgo e Germania.

I valori percentuali più elevati tra le regioni italiane si trovano in Lombardia (12,16%), Veneto (11,88%) e Campania (10,52%), ma in alcuni comuni si riscontrano valori decisamente maggiori, come a Torino (oltre il 65%), Napoli (63,4%) e Milano (58,7%).

Nel 2022 il consumo di suolo ha riguardato altri 76,8 km<sup>2</sup> del territorio nazionale, ovvero, in media, più di 21 ettari al giorno (il 10% in più dell'anno precedente e il valore più elevato nella serie degli ultimi 10 anni). Tra il 2006 e il 2022 in Italia sono stati consumati 1.216 km<sup>2</sup> di suolo naturale o seminaturale. Alla luce dell'accelerazione del trend degli ultimi anni, i dati devono far riflettere circa l'efficacia delle misure intraprese per il contenimento di questo fenomeno e sull'urgenza di un quadro normativo di riferimento che riesca a porre freno in maniera decisa alla grave e prolungata perdita di suoli fertili e ricchi di biodiversità.

Oltre la metà (il 54,1%) del consumo di suolo degli ultimi 16 anni (il 57,4% se si considera solo l'ultimo anno) è avvenuto attraverso processi di densificazione delle aree suburbane e circa un terzo si è concentrato nelle aree rurali, mentre i processi di densificazione delle aree urbane compatte hanno riguardato circa il 10% (il 13,3% il valore rilevato nell'ultimo anno) dei cambiamenti totali e interessato soprattutto le regioni del Nord, la Toscana e la Campania.

In tutte le regioni del Centro-Nord, del Nord e nelle regioni tirreniche, alle dinamiche di densificazione dei nuclei urbani consolidati, si associa la diffusione di superfici artificiali in prossimità dei margini che tende ad alimentare lo sviluppo spaziale del tessuto insediativo. In particolare, in Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Campania, circa tre quarti dei cambiamenti avvengono all'interno dei contesti prevalentemente artificiali a media o bassa densità. Fatta eccezione per la Campania, nelle regioni del Sud prevale, invece, la tendenza alla dispersione insediativa; in Basilicata e in Molise oltre il 60% dei cambiamenti avviene in contesto prevalentemente naturale e il valore supera il 50% anche in Puglia e Sardegna.

#### 5.5.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

Tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile si fa riferimento in particolare all'11 e al 15 e, in particolare, a due indicatori: 11.3.1 allineamento del consumo alla crescita demografica entro il 2030; 15.3.1 - bilancio non negativo del degrado del territorio entro il 2030.

Per entrambi questi indicatori i dati e il trend non sono in linea con gli obiettivi. Per l'11.3.1, i dati più recenti stimano il valore relativo al 2022 pari a -0,96 (l'obiettivo al 2030 è un valore compreso tra 0 e 1) e il valore relativo al 2021 pari a -0,44. Per il 15.3.1, il valore del 2019 era del 17,4%, a fronte di un valore della baseline 2000-2015 del 18,5% e un obiettivo di arrivare a 0 entro il 2030.

#### 5.5.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

L'indicatore sul consumo di suolo netto annuale espresso in percentuale è, dal 2024, uno dei due indicatori individuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per rappresentare il dominio 'ambiente' del BES da inserire nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, mediante la predisposizione dell'allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) e della Relazione da presentare alle Camere.

L'andamento dell'indicatore con un valore pari a +0,33% nell'ultimo anno, mostra valori crescenti e nel 2022 raggiunge il livello più alto tra quelli rilevati dal 2012 a oggi, allontanandosi dagli obiettivi di azzeramento.

---

## 5.6. Innovazione Tecnologica e Smart Mobility: Il Ruolo di Sogei nelle Infrastrutture Urbane e Trasporti Multimodali<sup>118</sup>

### 5.6.1. Input di sistema e risorse (domanda di servizi, risorse materiali e immateriali disponibili elementi di contesto rilevanti per il settore)

Il trasporto efficiente, autonomo e multimodale avrà un ruolo cruciale nello sviluppo delle *smartcity* nel prossimo futuro.

Lo sviluppo di sistemi efficienti di tracciamento e posizionamento sono alla base di tali realizzazioni.

In tale ambito, Sogei ha concentrato le sue attività di Ricerca e Sviluppo sui temi del monitoraggio ad alta affidabilità del trasporto urbano e sul monitoraggio delle relative Infrastrutture (es. ponti e strade) in zone ad alta densità abitativa, tramite sistemi di posizionamento ad alta accuratezza ed integrità GNSS.

Tali attività nascono dall'esigenza dell'Agenzia delle Entrate - ramo Territorio (precedentemente Agenzia del Territorio) che, sin dal 2003, ha integrato nel suo flusso operativo, nuove tecnologie per l'aggiorna-



mento delle mappe catastali basate su posizionamento satellitare di precisione GNSS (Global Navigation Satellite System).

Sogei gestisce, quale partner tecnologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per conto dell'Agenzia delle Entrate, il sistema di aggiornamento delle mappe catastali tramite la procedura Software Pregeo.

Le attività nel settore dell'innovazione delle tecnologie catastali da parte di Sogei cominciano nel 2003, anno in cui nel piano triennale CNIPA 2003-2005, viene inserito lo studio di una rete di Stazioni GNSS per la misura di precisione su campo (con accuratezze centimetriche).

Da allora Sogei ha applicato tali sistemi al mondo del trasporto, con particolare riferimento ai sistemi intermodali in area urbana, sviluppato sistemi e servizi per il posizionamento di precisione GNSS per scopi istituzionali e partecipato a progetti nazionali ed internazionali di innovazione e ricerca applicata in ambito Commissione Europea (es. progetti MONITOR, M-Trade, ERSAT-EAV, RHINOS, HELMET, GI-SCAD-OV). Ciò ha portato sinora ad un finanziamento totale delle attività di Innovazione ed R&S di circa tre milioni di euro.

In particolare, in tale contesto Sogei ha sviluppato applicazioni per il monitoraggio ed ottimizzazione di precisione del traffico ferroviario ed automobilistico tramite GNSS ad alta precisione ed affidabilità (GRDNet-GNSS R&D Network), che ha visto la collaborazione con esperti internazionali di rilievo (es. Università di Stanford, Università di York, Università di Calgary). Tramite tali applicazioni è possibile ridurre notevolmente i costi di manutenzione delle infrastrutture del trasporto e migliorare la sicurezza del trasporto ferroviario ed automobilistico, riducendo l'emissione di CO<sub>2</sub> in area urbana [SDG 9.1 e 11.2, BES 12.6, 12.7].

Altro fattore fondamentale per lo sviluppo della *smartmobility* in zona urbana è costituito dal livello di penetrazione delle nuove tecnologie, con relativa economia di scala. A tale proposito, la riduzione dei costi dei sensori di posizionamento e navigazione a bordo e dei sistemi di tracciamenti dei veicoli gioca un ruolo importante.

In tale ambito, Sogei lavora nel settore della innovazione dei sistemi ICT e nello sviluppo di soluzioni SDR (*Software Defined Radio*), con la realizzazione di terminali di elaborazione e comunicazione a basso costo totalmente riconfigurabili e software, in sostituzione di costosi hardware specifici.

Tramite tali sviluppi, è possibile realizzare sistemi di comunicazione ed elaborazione dei segnali via software su terminali di uso comune (tablet, smartphone, PC) [BES 10.2, SDG 11.6], massimizzando la diffusione di tali sistemi in zona urbana. Si riassumono in Figura 1 i passi dello sviluppo della Innovazione Sogei nel settore delle applicazioni satellitari al trasporto ed alla sostenibilità, con particolare riferimento alle aree densamente popolate.

Inoltre, Sogei ha lavorato allo sviluppo prototipale e a test di sistemi di monitoraggio infrastrutturale a basso costo basati su posizionamento satellitare ad alta accuratezza e sui nuovi servizi HAS (*High Accuracy Service*) del sistema Europeo Galileo. Tali sistemi possono giocare un ruolo fondamentale nella manutenzione delle infrastrutture stradali e ferroviarie per un trasporto urbano e suburbano ad alti livelli di sicurezza, nonché per il monitoraggio dello stato di salute degli edifici pubblici e privati [SDG 11.5].

Nel 2025 si prevede che il 68% della popolazione mondiale vivrà in zona urbana. Per poter erogare sistemi e servizi ICT in aree densamente popolate sarà, dunque, necessario disporre di elevate capacità di calcolo.

In tale settore, Sogei lavora nello sviluppo di sistemi Cloud ed HPC (*High Performance Computing*) (progetto Europeo Glaciation), nonché di sistemi innovativi di CyberSecurity per applicazioni istituzionali e su tecniche avanzate di elaborazione che traggono la Quantum Computing. Tali tecnologie consentiranno la condivisione di risorse di calcolo fra le diverse realtà industriali nazionali e l'utilizzo delle risorse informatiche necessarie fra vari centri [SDG 9.4].


2002	2003	2004	2005–2008	2007–2011
Progetto Architettura della rete GRDNet per applicazioni Catastali	Piano triennale <b>CNIPA</b> 2003-2005 per posizionamento GNSS di precisione Incarico MEF	Sviluppo Rete GRDNet nel Lazio con l' <b>Agenzia del Territorio</b>	Progetti Europei MARUSE, MONITOR M-TRADE	Primo prototipo di ricevitore Software GNSS SDR
				
2016	2016–2018	2019–2022	2023	
GNSS SDR di precisione Test su campo con AdE e PREGEO	GRDNet ad alta precisione ed elevata affidabilità per trasporto ferroviario Progetti Horizon 2020 ERSAT-EAV e RHINOS	Posizionamento di precisione per autotrasportatori per AdM.  Progetti Horizon 2020 GISCAD-OV HELMET	Nasce la Linea Operativa «Innovazione»	
				

Figura 1 - Sviluppi Sogei nel settore satellitare

### 5.6.2. Output e servizi resi (tipologie di servizi, aspetti quantitativi e di pertinenza rispetto alle finalità istituzionali)

In Italia vengono presentati mediamente 200.000 atti di aggiornamento delle mappe catastali all'anno, effettuati la maggior parte in zona urbana con tecnologia GNSS, l'utilizzo della quale è in costante aumento nel settore topocartografico.

L'utilizzo delle nuove tecnologie sviluppate da Sogei consentirà una riduzione dei costi dell'ordine del 50% per i servizi per il posizionamento di precisione e del 70% per gli equipaggiamenti da campo, con un incremento notevole di efficienza nel trattamento e produzione degli atti di aggiornamento catastale in zona urbana.

L'applicazione specifica al settore ferroviario consentirà, una riduzione del tempo di arrivo e la possibilità di ridurre gli interventi di manutenzione delle linee ferroviarie del 15%.

Tali sistemi, insieme alle innovazioni della procedura Pregeo, consentiranno una gestione del territorio efficiente ed efficace [SDG 11.3].

Nel settore del trasporto, l'applicazione delle tecniche ad alta accuratezza ed integrità porterà ad un aumento considerevole della sicurezza stradale e ferroviaria, con particolare riferimento alle applicazioni di guida autonoma in zona urbana.

Sogei, inoltre, partecipa ad organismi internazionali per la definizione di standard che impattano direttamente sulla sicurezza delle nuove applicazioni nel mondo del trasporto e nella realizzazione di sistemi di *smart mobility* in zona urbana, con evidenti ricadute nel settore industriale e manifatturiero italiano [SDG 9.5, 11.2]:

- Segreteria dell'Associazione internazionale Space Y dal 2004
- Chairman del Comitato di Standardizzazione RTCM SC-134 per le applicazioni di posizionamento ad elevata affidabilità ed accuratezza ("*Integrity for GNSS-based High Accuracy Applications*")

Sogei è attiva nello sviluppo di soluzioni di Generative AI in applicazioni istituzionali tese alla gestione degli interpellanti ed all'assistenza clienti e nello sviluppo di soluzioni innovative nel settore della Cybersecurity. Lo scopo di tali iniziative è teso allo sviluppo sostenibile delle nuove tecnologie ed alla loro applicazione per il miglioramento dei servizi Web offerti al cittadino dalla Pubblica Amministrazione [BES 11.1].

Sogei è inoltre attiva nel settore dell'HPC (High Performance Computing), dove collabora con Centri di Ricerca Nazionali. Tali sistemi, insieme al Quantum Computing, sono nella loro fase di analisi interna, ma promettono di essere utilizzabili in diversi settori della Pubblica Amministrazione locale, con particolare riferimento all'erogazione di servizi in tempo reale per i cittadini in aree densamente popolate.

### 5.6.3. Qualità, efficienza, efficacia (valutazione di merito rispetto agli indicatori di valutazione della qualità disponibili)

Il pieno utilizzo delle tecnologie GNSS per posizionamento di precisione nel settore catastale consentirà di favorire la completa automatizzazione del processo di presentazione degli atti di aggiornamento catastale (effettuati in tempo reale tramite applicazione online, con riduzione del tempo di rilievo) [SDG 11.3, 11.5 e 11.b].

Tale servizio è stato esteso al settore del monitoraggio infrastrutturale nell'ambito di progetti internazionali (GISCAD-OV), con la partecipazione di Università di settore, tramite l'utilizzo dei nuovi servizi Galileo HAS (*High Accuracy Services*) e di tecniche tradizionali di posizionamento di precisione. Tale soluzione consente una riduzione di un fattore dieci rispetto a sensori accelerometrici di fascia alta, permettendo di mettere in opera un sistema di monitoraggio infrastrutturale ed idrogeologico nelle zone urbane delle maggiori città italiane a costo ridotto [SDG 9.1, BES 10.2, 10.11].

Il metadato di posizione accurato e sicuro, ricavabile da ricevitori di bordo uniformati allo standard RTCM SC-134, consentiranno una piena implementazione della multimodalità (trasporto automobilistico, ferroviario e marittimo) ed una certificazione dei servizi a rischio vita e dei sistemi di guida autonoma [SDG 11.2 e 11.6, BES 12.7]. Il massimo impatto di tali sistemi è atteso nelle zone urbane, caratterizzate dai più alti livelli di incidentalità.

Tali soluzioni e la condivisione con le entità in ambito internazionale porterà alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in zona urbana ed alla riduzione del tempo dedicato al trasporto [BES 12.6 e 12.7].

Uno dei fenomeni più importanti legati alle zone densamente popolate è l'utilizzo di sistemi di interferenza intenzionale (jamming e spoofing) per evitare la tracciabilità del mezzo o fornire segnali errati che portino a dati di posizione falsificati a scopi di frode. Tali sistemi possono provocare situazioni di pericolo in un contesto di guida autonoma o collaborativi in zona urbana.

Tramite l'applicazione di tecniche GNSS SDR implementate per l'anti-jamming ed anti-spoofing è possibile aumentare la resistenza alle frodi basate sul dato falsificato di posizione per scopi di trasporto merci illecito [SDG 11.6], sempre più diffuse in aree di snodi urbano (e.s. in vicinanza dei porti).

La continua attività di Innovazione e R&S ha portato alla definizione di un Processo di Innovazione aziendale che garantisce efficacia ed efficienza nell'introduzione dell'Innovazione nei servizi erogati verso la Pubblica Amministrazione locale [BES 12.7].

### 5.6.4. Risultati rispetto all'obiettivo/agli obiettivi di riferimento dell'Agenda ONU

In Tabella 1 si riportano i risultati dell'analisi di aderenza delle attività di Innovazione e Ricerca Sogei agli obiettivi dell'Agenda ONU collegate alla realizzazione di sistemi avanzati per le smartcity.

Il trasporto multimodale abilitato dalle nuove tecnologie introdotte per le aree urbane fungerà da volano per la riduzione delle altre applicazioni e favorirà lo sviluppo di soluzioni nazionali di monitoraggio idrogeologico ed infrastrutturale a basso costo.

**Tabella 1 - Aderenza delle attività Sogei agli indicatori dell'Agenda ONU**

Obiettivo	Titolo	Soluzioni sviluppate a supporto	Rilevanza (1-5)
9.1	Infrastrutture treni, Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana e monitoraggio delle infrastrutture critiche di trasporto	4
9.5	Ricerca scientifica	Tecniche GenAI ed HPC per l'elaborazione di grandi moli di dati da sensori in zona urbana ed erogazione servizi in tempo reale basati sul trattamento di un elevato numero di dati di posizione e personali	5
11.2	Treni, Navi, Auto. Migliorare tempi di percorrenza ed emissioni	Diffusione del trasporto multimodale in zona urbana, tramite diffusione di tecniche di posizionamento di precisione ad alta integrità e scambio dati collaborativo fra utenti nella stessa area per la realizzazione di sistemi di smartmobility	3
11.3	Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana	5
11.5	Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana	5
11.6	Tracciamento camion rifiuti speciali	Tracciamento sicuro della movimentazione dei rifiuti speciale nel passaggio per aree urbane	2
11.b	Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana	5

### 5.6.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

In Tabella 1 si riportano i risultati dell'analisi di aderenza delle attività di Innovazione e Ricerca Sogei agli obiettivi di benessere equo e sostenibile, con riferimento alla realizzazione di sistemi di ottimizzazione del traffico e di monitoraggio delle infrastrutture.

Le attività di Innovazione Sogei si collocano nell'alveo della Ricerca Applicata. Oltre a creare un volano per ulteriori sviluppi aziendali, tali attività, se applicate su larga scala in zone densamente popolate, hanno un impatto diretto sulla riduzione degli agenti inquinanti e sullo sviluppo di servizi di trasporto intelligenti, automatizzati ed efficienti per le aree urbane.

Tali servizi sono possibili tramite l'utilizzo massivo di tecniche di IA e di HPC.

**Tabella 2 - Aderenza agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori**

Obiettivo	Titolo	Soluzioni sviluppate a supporto	Rilevanza (1-5)
10.1	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	Riduzione delle emissioni tramite ottimizzazione del trasporto e sistemi GenAI di previsione della concentrazione di inquinanti	4
10.2	Consumo materiale interno	Riduzione del consumo di idrocarburi all'interno delle città tramite trasporto autonomo ed incremento dell'intermodalità	3
10.4	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica	Tracciamento con tecniche anti-jamming ed anti-spoofing del trasporto dei rifiuti urbani	2
10.11	Aree con problemi idrogeologici	Monitoraggio infrastrutturale di ponti ed edifici residenziali con sistemi GNSS a basso costo e servizi Galileo HAS	4
11.1	Intensità di ricerca	Ricerca industriale ed applicata svolta in collaborazione con le maggiori università mondiali per lo sviluppo di sistemi integrati per l'estrazione del metadato di posizione ad alta accuratezza ed integrità	5
12.6	Posti-km offerti dal Tpl	Aumento dell'utilizzo trasporto pubblico tramite la realizzazione della guida autonoma assistita da GNSS ad alta accuratezza ed integrità di sistemi automatici.	4
12.7	Soddisfazione per i servizi di trasporto pubblico	Aumento della soddisfazione ed utilizzo del trasporto pubblico tramite ottimizzazione delle tratte assistita da GNSS ad alta accuratezza ed integrità	5

## 6. Servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7 dell'Agenda Onu 2030

### 6.1. Premessa

Nel generale contesto dei servizi che le pubbliche amministrazioni erogano a cittadini ed imprese, un posto di sicuro rilievo spetta a quelli connessi alle fonti idriche ed energetiche, determinanti non solo per lo sviluppo del sistema paese ma – ancor più a monte – proprio per l'esistenza stessa degli esseri viventi, considerati singolarmente ed in tutte le formazioni sociali organizzate.

L'obiettivo 6 dell'Agenda Onu 2030, ricorda infatti che l'acqua accessibile e pulita è un aspetto essenziale del mondo in cui vogliamo vivere. Il nostro pianeta, che pure possiede sufficiente acqua potabile per raggiungere tale obiettivo, è però compromesso da infrastrutture scadenti e cattiva gestione dei servizi. L'obiettivo 7 dell'Agenda Onu 2030 evidenzia come l'energia sia un elemento centrale per quasi tutte le sfide e le opportunità più importanti che il mondo si trova oggi ad affrontare. Che sia per lavoro, sicurezza, cambiamento climatico, produzione alimentare o aumento dei redditi, l'accesso all'energia è essenziale e, in tale ottica, l'obiettivo posto è quello di assicurare l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni.

La considerazione del carattere determinante (nelle accezioni già evidenziate) dei servizi idrici e delle fonti energetiche, ha condotto alla predisposizione di questo paragrafo che unisce alcuni elementi di analisi, utili ad individuare lo stato dell'arte nel contesto italiano<sup>119</sup>.

### 6.2. Il prelievo di acqua per uso civile<sup>120</sup>

In Italia l'approvvigionamento idrico per uso potabile o civile avviene, ancorché in misura diversa, sia dai corpi idrici superficiali sia da quelli sotterranei, comprendendo in quest'ultimi anche le acque di sorgente.

Il prelievo della risorsa idrica dai corpi idrici non va, tuttavia, confuso con il volume erogato o effettivamente utilizzato poiché il primo è comprensivo delle dispersioni e delle perdite reali che si verificano nelle opere di adduzione e distribuzione. Da un lato l'entità e la distribuzione territoriale delle perdite acquedottistiche mostrano le insufficienze e le disomogeneità strutturali che storicamente affliggono i servizi idrici in Italia (per ISTAT, le perdite medie superano il 40%, con punte di oltre il 50% in alcune realtà del Sud e valori minimi al Nord del 18%) dall'altro anche i servizi "a valle" (fognatura e depurazione) sono caratterizzati da notevoli differenze di dotazioni strutturali, dando luogo a procedure e sanzioni comunitarie per il mancato rispetto dei parametri minimi di depurazione e alla degradazione delle aree marine interessate. Più in generale, è la qualità del servizio a variare da Nord a Sud/Isole (il c.d. *water service divide*), con casi di gravi difficoltà di approvvigionamento e con gravi carenze nel comparto della depurazione e della raccolta delle acque reflue.

#### 6.2.1. Input di sistema e risorse

Nell'ambito dell'attività istruttoria condotta dall'ARERA per l'approvazione dell'aggiornamento biennale (2022-2023) delle predisposizioni tariffarie, è stato rilevato sulla base dei programmi degli interventi trasmessi, un livello degli investimenti programmati (al netto di contributi pubblici) di 208 euro/abitante a livello nazionale (corrispondenti a 52 €/ab/anno), con i valori più alti registrati al Centro (286 €/ab/anno) e quelli più bassi nell'area Sud e Isole (132 €/ab/anno). Tenuto conto anche della disponibilità di fondi pubblici, la spesa per investimenti, registrata ammonta complessivamente a 13,5 miliardi di euro per il quadriennio

<sup>119</sup> In tale ambito si rileva il ruolo dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), organismo indipendente istituito nel 1995 con il ruolo di regolatore dei servizi di pubblica utilità, nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, esteso a partire dal 2012 anche al settore idrico. Il ruolo dell'ARERA, nel contesto della generale crescita economica e civile del Paese è, in estrema sintesi, quello di rendere i servizi di pubblica utilità efficaci, efficienti ed economici. Ovvero quello di garantire ai cittadini e ai consumatori l'accesso ai servizi energetici, idrici ed ambientali al minor costo possibile per ogni dato livello di qualità. Al contempo, il regolatore determina le condizioni di fiducia che consentono alle imprese di operare ed investire: a tale scopo le regole che le autorità indipendenti fissano per le tariffe, i livelli di qualità e la tutela dei consumatori sono trasparenti, stabili e valide per tutti gli operatori, così da garantire uguali opportunità e concorrenza

<sup>120</sup> Con i contributi di Ispra (dott. Giovanni Braca e avv. Vincenzo Anglade), Arera e MASE.

(2020-2023). Inoltre, le verifiche compiute con riferimento ai costi delle immobilizzazioni computati in tariffa hanno evidenziato generali miglioramenti nella capacità di realizzazione degli investimenti programmati. Il tasso di realizzazione è infatti risultato (considerando complessivamente gli investimenti nel biennio 2020-2021) pari quasi al 100%, con un valore più contenuto per i gestori operanti nell'area Sud e Isole.

A fronte di tale crescita degli investimenti, la variazione media dei corrispettivi, rispetto al 2021 applicati all'utenza è risultata pari a +4,97% con una certa eterogeneità a livello geografico: +3,32% nell'area Sud e Isole, +4,42% nel Nord-Est, +5,36% nel Centro, e +6,26% nel Nord-Ovest. In particolare, nel 2022, la spesa media sostenuta da una famiglia di 3 persone, con consumo annuo pari a 150 m<sup>3</sup>, risulta a livello nazionale pari a 326 euro/anno (2,17 euro per metro cubo consumato). I dati forniti da ARERA, rispetto ad un campione significativo, mostrano un valore più contenuto nel Nord-Ovest (232 euro/anno) e più elevato nel Centro (390 euro/anno), area quest'ultima nella quale è stata programmata, per il periodo 2020-2023, una maggiore spesa pro capite per investimenti da finanziare attraverso tariffa. Il valore, invece, si ferma a 132 euro/abitante nell'area Sud e Isole.

Va segnalata, in tema di sistema idrico, l'attività del Mase che in ambito internazionale, promuove - nei diversi ambiti (multilaterale, europeo, regionale e bilaterale) e nel quadro delle principali convenzioni internazionali (Convezione sui Cambiamenti Climatici - UNFCCC e Convenzione sulla lotta alla desertificazione - UNCCD - un uso efficiente e la tutela delle risorse idriche. Al momento, nell'ambito dell'obiettivo n. 6 dell'Agenda Onu 2030, il Ministero ha attivi in cooperazione internazionale bilaterale 22 progetti, per un cofinanziamento pari a € 23.618.210,46.

### 6.2.2. Output e servizi resi

Partendo dal dato disponibile più recente (2022) il prelievo idrico annuo è stato di circa 9,14 miliardi di metri cubi, con un valore pro-capite di 424 L/abitante/giorno. Tuttavia, il volume annuo di acqua effettivamente erogato per gli usi autorizzati è stato di circa 4,61 miliardi di metri cubi corrispondente ad un volume giornaliero pro-capite di 214 L/abitante/giorno (36 litri in meno del 1999).

Il volume prelevato per usi civili pro-capite nel 2022 è compreso tra il valore minimo del Nord-est uguale a 371 L/abitante/giorno e il valore massimo dell'Italia del Sud di 473 L/abitante/giorno mentre per quanto riguarda l'effettivo uso il Sud e le Isole presentano i valori più bassi rispettivamente di 194 e 186 L/abitante/giorno mentre il massimo si attinge nell'area del Nord-ovest con 251 L/abitante/giorno. La differenza è da ascrivere essenzialmente alle maggiori perdite nelle reti di distribuzione.

Il trend nell'ultimo decennio è leggermente decrescente per quanto riguarda il prelievo mentre è leggermente crescente per quanto riguarda l'utilizzo pro-capite. Nel 2012, infatti, il prelievo annuo totale è stato di circa 9,46 miliardi di metri cubi mentre il volume erogato è stato di 5,23 miliardi di metri cubi, che corrisponde a un consumo giornaliero di acqua pari a 241 litri per abitante.

### 6.2.3. Qualità, efficienza, efficacia

L'efficienza della rete di distribuzione (cioè la quota del volume immesso in rete che è erogata agli utenti finali) nel 2022 è stata del 57,6% (57,4% nel 2020), confermando la persistenza di criticità dovute principalmente alle perdite fisiche.

Nel 2022 in Italia la quota media di perdite idriche totali nelle reti di distribuzione dell'acqua potabile è risultata del 42,4% rispetto all'acqua immessa in rete. Gli approfondimenti condotti dall'ARERA sugli aspetti tecnici ed infrastrutturali sui più recenti dati a disposizione (2021) rispetto al primo anno di rilevazione dei macro-indicatori di qualità tecnica (2016), mostrano una media nazionale delle perdite idriche che si attesta in media al 41,8% pari a 17,9 m<sup>3</sup>/km<sup>3</sup>/gg. Il valore minimo si è registrato nel Nord-ovest con un valore di 33,5% e un massimo nelle Isole con un valore del 51,9%.

Lo stesso disallineamento a livello territoriale si riscontra anche nei dati relativi alle interruzioni di servizio, fortemente condizionati da alcune situazioni critiche a livello territoriale, che presentano valori mediamente bassi nel Nord Ovest (0,66 ore/anno) e nel Nord Est (0,68 ore/anno), valori superiori nel Centro (31,55 ore/anno) e più elevati nel Sud e Isole (204,69 ore/anno). Tuttavia, questo dato presenta una riduzione media rispetto al 2016 del 32%.

Il prelievo idrico rientra nel Goal 6 "Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari" dell'Agenda 2030 dell'ONU, in particolare attraverso l'indicatore 6.1.1. "Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro" e l'indicatore 6.4.1 "Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo" che viene valutato attraverso il proxy "Efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile". Rispetto a quest'ultimo indicatore il trend è in peggioramento e pertanto in contrasto con l'obiettivo 6.

L'analisi del fabbisogno di investimenti (al lordo dei contributi pubblici) condotta da ARERA sul biennio 2022-2023, periodo di aggiornamento delle pianificazioni, conferma, a livello nazionale, la concentrazione degli sforzi dei gestori al contenimento del livello di perdite idriche che assorbono il 27% del totale delle risorse programmate (in crescita rispetto all'analisi del precedente anno che mostrava il dato al 22%). Gli investimenti per il miglioramento della qualità dell'acqua depurata rappresentano invece il 16,1% del totale delle risorse programmate, quelli per la riduzione delle interruzioni idriche il 15,3% e gli interventi per l'adeguamento del sistema fognario il 13,5%. La quota di investimenti in infrastrutture del servizio idrico integrato non riconducibili direttamente a specifici obiettivi di qualità tecnica fissati dall'ARERA si ferma al 10,5%. In termini generali di servizio, il quadro nazionale del biennio è maggiormente orientato sugli investimenti pianificati nelle infrastrutture acquedottistiche (45,6%) rispetto a quelli previsti nelle reti fognarie e negli impianti di depurazione (nel complesso il 40,66%), pur permanendo differenze tra singole aree geografiche: nel Nord-Ovest è stato espresso un maggiore fabbisogno nelle fasi di fognatura e depurazione, mentre nel Centro Italia la forbice tra le due fasi aumenta a favore delle infrastrutture di acquedotto.

### 6.2.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

Nel 2022, le famiglie che dichiarano di non fidarsi di bere l'acqua del rubinetto sono il 29,4%, percentuale che non presenta una variazione significativa rispetto al 2021. Persiste un notevole differenziale territoriale, con il minimo dell'indicatore nel Nord-est (17,3%) e il massimo nelle Isole (58,3%). Nel 2022, il 9,7% delle famiglie lamenta irregolarità nel servizio di distribuzione dell'acqua nelle loro abitazioni, dato pressoché stabile nell'ultimo triennio (era il 9,4% nel 2021). Sono interessate dal problema quasi 2,5 milioni di famiglie; di queste 1,7 milioni (circa il 70%) risiedono nel Mezzogiorno.

---

## 6.3. Depuratori e acque reflue<sup>121</sup>

Il trattamento delle acque reflue urbane in ambito comunitario è disciplinato dalla Direttiva 91/271/CEE (Urban Waste Water Treatment Directive, UWWTD), concernente la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali, al fine di proteggere l'ambiente da possibili danni che da queste possono derivare.

In particolare, la predetta Direttiva impone l'obbligo di realizzare sistemi di trattamento e di raccolta (reti fognarie) delle acque reflue per tutti gli agglomerati urbani (aree in cui la popolazione e/o le attività economiche sono sufficientemente concentrate così da rendere possibile la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un impianto di trattamento di acque reflue urbane o verso un punto di scarico finale), in funzione delle dimensioni e dell'ubicazione degli stessi, secondo limiti temporali che variano in funzione del grado di rischio ambientale dell'area in cui avviene lo scarico e della potenzialità dell'impianto o dello scarico, espressa in abitanti equivalenti (A.E.).

La Commissione Europea verifica periodicamente i progressi realizzati dagli Stati Membri in materia di depurazione e collettamento, attraverso la periodica richiesta di informazioni, riguardanti il grado di copertura fognaria e depurativa di tutti gli agglomerati con carico generato uguale o maggiore di 2.000 A.E., il funzionamento e la conformità degli impianti di trattamento e, infine, lo smaltimento dei fanghi di depurazione.

<sup>121</sup> A cura dell'avv. Vincenzo Anglade e della dott.ssa Silvana Salvati e del dott. Riccardo Boiocchi, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

### 6.3.1. Input di sistema e risorse

In ottemperanza agli artt. 15 e 17 della Direttiva, l'ISPRA, nell'ambito dei propri compiti istituzionali, ogni due anni, raccoglie, analizza, valida ed elabora le informazioni sullo stato di attuazione della stessa e predispose il prescritto report d'obbligo comunitario da trasmettere alla Commissione Europea.

I dati e le informazioni richiesti sono trasmessi all'ISPRA dalle Regioni e dalle Province Autonome attraverso il sistema informativo denominato SINTAI (Sistema Informativo Nazionale per la Tutela delle Acque Italiane).

I format e la documentazione necessaria per il reporting sono predisposti dall'ISPRA e resi disponibili attraverso il SINTAI, accessibile dal proprio sito web.

### 6.3.2. Output e servizi resi

Ad esito della predetta raccolta e validazione dei dati, sono predisposti i report nazionali ed effettuato l'upload dei report sul sito web dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA), previa sottoposizione, sempre a cura di ISPRA, ai test automatici di qualità (Quality Control) definiti dalla Commissione Europea.

Il report che avviene a frequenza biennale in ottemperanza all'art. 15 della Direttiva 91/271/CEE consente di raccogliere le seguenti informazioni:

- Il numero e la taglia degli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- Il carico generato dagli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e. distinguendo tra quello collettato in fognatura, trattato in sistemi individuali e non trattato.
- Il numero e la taglia degli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- Il numero e la taglia degli impianti di depurazione che scaricano in aree sensibili all'eutrofizzazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- La presenza dei trattamenti primari, secondari, e di rimozione di fosforo e azoto negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.. I trattamenti primari, come da Direttiva 91/271/CEE, consentono una rimozione modesta della sostanza organica con prestazioni attese di almeno 50% sui solidi sospesi totali e di almeno il 20% sulla sostanza organica biodegradabile (misurata come BOD5). Dai trattamenti secondari invece ci si aspetta rimozioni spinte della sostanza organica, con attese prestazioni di almeno il 90% sui solidi sospesi totali.
- La presenza di trattamenti di disinfezione e trattamenti di filtrazione negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- Performance di rimozione di inquinanti quali sostanza organica (misurata tramite BOD5, COD e SST), rispetto ai valori limite di Tabella 1 della Direttiva 91/271/CEE

**Tabella 1. Classi di agglomerati secondo la Direttiva 91/271/CE.**

Classi di potenzialità degli agglomerati	Numero agglomerati	% del numero agglomerati sul totale	Carico generato [AE]	% carico generato sul totale
≥2.000→10.000 AE	1.916	63,34	8.911.302	11,42
≥10.000→100.000 AE	972	32,13	29.618.554	37,97
≥100.000 AE	137	4,53	39.481.462	50,61
<b>Situazione complessiva nazionale</b>	<b>3.025</b>	<b>100</b>	<b>78.011.318</b>	<b>100</b>



### 6.3.4. Qualità, efficienza, efficacia

Il reporting relativo alla situazione dei sistemi di collettamento e di trattamento delle acque reflue urbane relative all'anno 2020 ha permesso di conoscere le seguenti informazioni:

- **Il numero e la taglia degli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** alla data di riferimento delle informazioni (31.12.2020), sul territorio nazionale sono risultati presenti 3.025 agglomerati, ognuno con carico generato uguale o maggiore di 2.000 A.E., per un carico generato complessivo pari a 78.011.318 A.E. La tabella 1 riporta la ripartizione degli agglomerati a seconda delle classi di potenzialità individuate dalla Direttiva 91/271/CEE.
- **Il carico generato dagli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e. distinguendo tra quello collettato in fognatura, trattato in sistemi individuali e non trattato:** il carico organico convogliato in rete fognaria corrisponde a circa il 95,6% dell'intero carico prodotto dagli agglomerati presenti sul territorio nazionale, mentre il 3,7% è convogliato in sistemi individuali (IAS - Individual Appropriate Systems).
- **Il numero e la taglia degli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** alla data di riferimento delle informazioni (31.12.2020), sono risultati presenti sul territorio nazionale 3.665 impianti di depurazione attivi a servizio di agglomerati di taglia pari o superiore a 2.000 A.E. Si evince che il maggior numero di impianti di depurazione (1595 impianti) è incluso nella classe di potenzialità compresa tra 2.000 e 10.000 A.E. In termini di carico trattato, invece, sono gli impianti con oltre 10.000 A.E. a trattare la maggior parte del carico complessivamente trattato. In particolare, tali impianti trattano un carico di 64.425.778 A.E. contro un carico trattato totale pari a 71.230.459 A.E.

**Tabella 2. Numero di impianti di depurazione ripartiti per classi di consistenza a servizio di agglomerati di consistenza uguale o superiore a 2.000 A.E. (anno 2020).**

Taglia Impianti	numero impianti	numero impianti sul totale	carico trattato	carico trattato sul totale
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
<1.000 AE	434	11,84	163.771	0,23
≥1000 →2.000 AE	314	8,57	418.362	0,59
≥2.000→10.000 AE	1.595	43,52	6.222.548	8,74
≥10.000→50.000 AE	922	25,16	15.074.928	21,16
≥50.000→100.000 AE	222	6,06	11.017.582	15,47
≥100.000v150.000 AE	66	1,8	5.637.652	7,91
≥150.000→500.000 AE	82	2,24	14.659.802	20,58
≥500.000 AE	30	0,82	18.035.814	25,32
<b>Situazione complessiva nazionale</b>	<b>3.665</b>		<b>71.230.459</b>	

- **Il numero e la taglia degli impianti di depurazione che scaricano in aree sensibili all'eutrofizzazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** Si può stimare che approssimativamente il 50% degli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia uguale o maggiore di 2.000 A.E. scaricano in aree sensibili.

**Tabella 3. Numero di impianti di depurazione che scaricano in aree sensibili all'eutrofizzazione e relativo carico trattato (anno 2020).**

	Numero di impianti che scaricano in aree sensibili	Percentuale di impianti che scaricano in aree sensibili sul totale regionale/provinciale	Carico trattato da impianti che scaricano in aree sensibili	Percentuale di carico trattato che scaricano in aree sensibili sul totale regionale/provinciale
	[-]	[%]	[AE]	[%-AE]
<b>Situazione complessiva nazionale</b>	1.765	48,2	38.694.588	54,3

- **La presenza dei trattamenti primari, secondari, e di rimozione di fosforo e azoto negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** a livello nazionale, risultano presenti 159 impianti di depurazione dotati del solo trattamento primario (circa il 4,3% del totale degli impianti presenti sul territorio nazionale). In termini di carico in ingresso agli impianti di depurazione, l'1,7% del carico risulta trattato con il solo trattamento primario.

**Tabella 4. Numero di impianti di depurazione con solo trattamento primario e relativo carico trattato (anno 2020).**

	Numero di impianti con solo trattamento primario	% di impianti che hanno solo trattamento primario sul totale regionale/provinciale	Carico totale in ingresso trattato solo da primario	% di carico in ingresso all'impianto con solo trattamento primario sul totale regionale/provinciale
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
<b>Situazione Complessiva Nazionale</b>	159	4,34	1.204.199	1,69

In termini percentuali, a livello nazionale, oltre il 96% degli impianti di depurazione (per un totale di 3.506 impianti) dispongono di trattamento secondario. In termini di carico in ingresso agli impianti di depurazione, invece, oltre il 98% del carico totale risulta trattato con trattamento secondario.

**Tabella 5. Numero di impianti di depurazione con trattamento secondario e relativo carico trattato (anno 2020).**

	Numero di impianti con trattamento secondario	% di impianti che hanno trattamento secondario sui totali regionali/provinciali	Carico totale in ingresso trattato con trattamento secondario	% di carico totale in ingresso all'impianto con trattamento secondario sul totale regionale/provinciale
		[%]	[AE]	[%-AE]
<b>Situazione complessiva nazionale</b>	3506	95,7	70.026.260	98,3

In termini percentuali, a livello nazionale, oltre il 50% degli impianti di depurazione (per un totale di 1851 impianti) dispongono di trattamento più spinto del secondario per la rimozione di Azoto e/o Fosforo, in ottemperanza a quanto previsto dell'art. 5 della Direttiva Reflui in relazione agli scarichi provenienti da agglomerati con oltre 10.000 A.E. recapitanti le acque reflue depurate in aree definite sensibili. In termini di carico in ingresso agli impianti di depurazione, invece, oltre il 75% del carico complessivo risulta trattato con trattamento di rimozione di Azoto e/o Fosforo.

**Tabella 6. Impianti di depurazione con trattamento più spinto per l'abbattimento dell'Azoto e/o del Fosforo a servizio di agglomerati di consistenza pari o superiore a 2.000 A.E. (anno 2020).**

	Numero di impianti con trattamento azoto e/o fosforo	% di impianti totali che hanno trattamento azoto e/o fosforo	Carico totale in ingresso trattato per la rimozione di azoto e/o fosforo	% di carico totale in ingresso all'impianto con trattamento azoto e/o fosforo
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
<b>Situazione complessiva nazionale</b>	1.851	50,5	53.907.055	75,7

- La presenza di trattamenti di disinfezione e trattamenti di filtrazione negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** la maggior parte degli impianti esistenti è dotato di disinfezione finale (2.832 impianti su 3.665 totali), di cui 2.272 depuratori (più del 61% sul totale di impianti) hanno anche il trattamento di filtrazione. Risulta, altresì, che sono presenti 60 impianti (più del 1,6%) dotati solo del trattamento di filtrazione senza la disinfezione. Risultano, inoltre, presenti 679 impianti che non hanno unità di trattamento di disinfezione finale né filtrazione, di cui 509 (13,9%) hanno il trattamento secondario senza né disinfezione né filtrazione. Infine, per 108 impianti dotati di trattamento secondario (2,95%), dai dati trasmessi non si evince con certezza se sono presenti o meno trattamenti di disinfezione e/o filtrazione.

**Tabella 7. Ripartizione impianti di depurazione in base alla presenza o meno di unità di trattamento di disinfezione e filtrazione a servizio di agglomerati di taglia uguale o superiore a 2.000 A.E. (anno 2020).**

	Numero impianti	Percentuale sul totale di impianti	Carico trattato	Percentuale sul totale di carico trattato
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
Treatmento primario senza secondario e senza disinfezione	108	2,95	274.896	0,39
Treatmento solo primario senza secondario ma con disinfezione	51	1,39	929.303	1,30
Treatmento secondario senza disinfezione o filtrazione	533	14,54	7874369	11,05
Treatmento secondario con disinfezione senza filtrazione	2.272	61,99	37974044	53,31
Treatmento secondario con disinfezione e filtrazione	509	13,89	20195757	28,35
Treatmento secondario con filtrazione senza disinfezione	60	1,64	1084724	1,52
Treatmento secondario che potrebbero avere trattamenti di disinfezione e/o filtrazione non specificati	108	2,95	274.896	0,39
<b>Situazione complessiva nazionale</b>	<b>3.665</b>		<b>71.230.459</b>	

- Performance di rimozione di inquinanti quali sostanza organica (misurata tramite BOD5, COD e SST):** il numero di impianti conformi al 2020 su BOD5, COD, TSS sul totale sono risultati essere di circa il 90%, 91% e 92%, rispettivamente.

## 6.4. La classificazione delle acque di balneazione: la tutela della salute del bagnante attraverso il miglioramento ambientale<sup>122</sup>

### 6.4.1. Input di sistema e risorse

In Italia ci sono più di 8.000 km di coste che rappresentano circa 1/5 dell'intero bacino Mediterraneo e per il 70% sono frequentate a fini balneari; dal mare derivano inoltre risorse economiche per circa il 3% del PIL. Le attività ricreative in acqua hanno significativi benefici per la salute e il benessere della persona, pertanto, è necessario monitorare eventi di pericolo per la salute pubblica. La Direttiva europea 2006/07/CE, recepita in Italia con il D.Lgs 116/2008 e s.m.i., relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione, stabilisce disposizioni in materia di monitoraggio e classificazione delle acque di balneazione ovvero della gestione della loro qualità per preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e tutelare la salute umana. Più precisamente, oltre al monitoraggio, di due indicatori di contaminazione fecale (Enterococchi ed Escherichia coli) prevede un ulteriore strumento di gestione: il profilo dell'acqua di balneazione, quale strumento di valutazione, contenente informazioni sulle principali attività antropiche (fonti di contaminazione) presenti nel territorio e sulla loro incidenza sulla qualità delle acque.

### 6.4.2. Output e servizi resi

Ogni anno da aprile a settembre nella maggior parte delle regioni italiane le Arpa effettuano i controlli per garantire la balneabilità delle acque su oltre 6000 Km di costa adibita alla balneazione, per un totale di oltre 30.000 campioni di acqua analizzati. Il 95% delle acque ricadono nella classe eccellente e buona al pari della media delle acque di balneazione dell'UE, di cui quelle italiane costituiscono il 25%<sup>123</sup>.

### 6.4.3. Qualità, efficienza, efficacia

Le acque di balneazione vengono classificate secondo quattro classi di qualità: eccellente, buona, sufficiente e scarsa, sulla base dei risultati riferiti alle ultime 4 stagioni balneari. Queste classi indicano la probabilità di contrarre una patologia associata a contaminazione fecale e non possono essere considerate indicatori ambientali perché stabilite su valori limite di tipo sanitario e non ambientale. Tuttavia, possono rappresentare una misura indiretta di alcune attività antropiche quali, per esempio, l'efficienza e l'efficacia delle reti fognarie e dei sistemi di depurazione. Con la direttiva 2006/7/CE si pone molta importanza all'informazione del cittadino e per tale motivo a livello nazionale il Ministero della Salute ha realizzato il portale delle Acque (Portale Acque salute.gov.it), in cui visualizzare in tempo reale i risultati del monitoraggio e l'emanazione di eventuali ordinanze di divieto. Inoltre, è possibile controllare i risultati a livello regionale sui siti delle rispettive Agenzie Regionali (Arpa/Appa). L'efficacia e l'efficienza derivano dal fatto che da un lato la classificazione delle acque di balneazione fornisce indicazioni ambientali del livello di contaminazione microbiologica (patogeni fecali), dall'altro esprime la probabilità di contrarre una patologia associata a questa tipologia di contaminazione durante l'attività ricreativa (dalla classe eccellente a scarsa la probabilità aumenta). Inoltre, consente una stima indiretta dell'efficacia dei sistemi di trattamento delle acque reflue e di valutare nel tempo l'efficacia di eventuali misure di risanamento adottate. Infatti, la normativa prevede che siano messe in atto misure di miglioramento affinché le acque di balneazione siano almeno di classe sufficiente e, comunque, ogni acqua possa migliorare il proprio status qualitativo ovvero mantenerlo nel caso risultasse già eccellente. Riferendosi all'ultima classificazione attualmente disponibile, che si basa sui risultati del monitoraggio effettuato durante la stagione balneare 2022 e quelli delle tre stagioni precedenti (2021-2020-2019), si osserva che a livello nazionale la maggior parte delle acque è in classe eccellente (89%), tuttavia permangono ancora delle criticità dovute alle presenze di acque in classe scarsa (2% circa) e non classificabili (meno dell'1%), per le quali non è possibile esprimere un giudizio di qualità. Anche a livello regionale la percentuale delle acque in classe eccellente è quella più elevata e in alcuni casi è pari al 100%. In quasi tutte le regioni diminuiscono le acque in classe sufficiente e scarsa ma la presenza di queste ultime ancora impedisce il raggiungimento pieno dell'obiettivo della direttiva.

<sup>122</sup> A cura dell'avv. Vincenzo Anglade e della dott.ssa Roberta de Angelis, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

<sup>123</sup> Al seguente link Mare e balneazione - SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente (<https://www.snpambiente.it/dati/balneazione/>) è possibile trovare informazioni a scala regionale sulla qualità delle acque di balneazione italiane e il report annuale realizzato dalla Commissione Europea sulla base dei risultati del monitoraggio trasmessi da tutti i Paesi.

#### 6.4.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

La gestione della qualità delle acque di balneazione, in particolare nella redazione del profilo contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo 14, in particolare aiuta a prevenire e ridurre l'inquinamento marino mediante l'identificazione di tutte quelle fonti di contaminazione puntuali e diffuse che potrebbero impedire il raggiungimento del buono stato ambientale. Inoltre, rispetto alla salute umana e intendendo in generale l'uso umano dell'acqua non solo l'uso potabile, in parte contribuisce anche all'obiettivo 6 garantendo una gestione dell'acqua sostenibile e pulita. Relativamente all'obiettivo 14, per quanto riguarda le acque di balneazione ed in particolare la presenza e la gestione di potenziali fonti di pressione impattanti sulla qualità dell'acqua intesa in termini di contaminazione, la presenza di acque scarse può indicare la necessità di attuare idonee misure di mitigazione e in relazione a ciò la situazione è la seguente. Dal 2013 al 2017 si ha un trend è positivo poiché diminuiscono le acque in classe scarsa e aumentano le acque di qualità superiore, soprattutto eccellenti e buone. Dal 2017 al 2019 si ha un'inversione: si riducono le acque in classe eccellente e aumentano quelle in classe scarsa. Nel 2020, si segnala un lieve miglioramento: infatti, tornano a diminuire le acque in classe scarsa mentre quelle di classe superiore, in particolare le eccellenti, aumentano. Nel 2021, si presenta un leggero miglioramento, dovuto alla diminuzione delle acque in classe scarsa. Inoltre, diminuiscono anche le acque non classificabili mentre aumentano le acque in classe buona ed eccellente a dimostrazione che questa categoria di acque spesso contiene acque di qualità superiore e non necessariamente scarsa. Questi risultati evidenziano che in alcuni casi bisognerà ancora attuare delle misure per il pieno raggiungimento degli obiettivi.

#### 6.4.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile

Relativamente agli indicatori Benessere Equo e Sostenibile (BES) la gestione della qualità acque di balneazione può essere ricompresa negli obiettivi (domini rilevanti per la misurazione del benessere) di Salute (macro indicatore 1) e Ambiente (macro indicatore 10). In particolare, rispetto al Goal 6 (Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e dei servizi igienico sanitari) è collegato alla misura statistica "coste marine balneabili". Sul sito SNPAMBIENTE (Mare e balneazione - SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente (snpambiente.it) è possibile desumere la correlazione tra i risultati ottenuti dall'attività di monitoraggio delle acque di balneazione italiane e i BES. Infatti, annualmente è pubblicata un'infografica che riporta la classificazione in termini di percentuale di Km di costa marina e lacustre calcolata sui Km di costa adibiti alla balneazione: relativamente ai dati di classificazione (2019-2022) il 95,5% della costa marina italiana ricade in classe eccellente, il 2,7% in quella buona, 0,82% sufficiente e 0,82% scarsa (0,12 non classificabile); per la costa lacustre il 95,5% eccellente, il 2,5% buona, l'1,55% sufficiente, lo 0,47% scarsa (0,03 non classificabile).

---

### 6.5. Fonti energetiche rinnovabili<sup>124</sup>

L'ARERA, in qualità di regolatore dei servizi energetici, ha improntato la propria attività perseguendo, in linea con l'obiettivo 7 dell'Agenda Onu 2030, lo sviluppo di mercati elettrici efficienti e integrati, essenziali per accompagnare e favorire la transizione energetica, aggiornando i criteri per il riconoscimento dei costi nei servizi infrastrutturali e riformando i criteri di tariffazione dei servizi infrastrutturali regolati al fine di garantire lo sviluppo selettivo e l'uso efficiente delle infrastrutture.

#### 6.5.1. Input di sistema e risorse

Nel 2023 il 36,8% della domanda elettrica in Italia è stata coperta da fonti rinnovabili. Mentre la generazione idroelettrica, nel 2022, è scesa notevolmente a causa del susseguirsi di emergenze idriche, di particolare rilievo è il ruolo assunto dalle c.d. "nuove rinnovabili" (fonti rinnovabili diverse dall'idroelettrico, essenzialmente eolico e fotovoltaico, connotate da non programmabilità nella produzione), da cui si ricava ormai un quarto del fabbisogno elettrico nel nostro Paese. Si tratta di risultati notevoli, eppure "lontani" dalle ambizioni europee: lo stesso Piano Italiano per l'energia e il clima (PNIEC) implica un incremento del 30% dell'attuale contributo delle rinnovabili al mix di generazione elettrica (il PNIEC prevede entro il 2030 che la generazione elettrica da rinnovabili copra il 65% dell'intero contributo delle rinnovabili alla sostenibilità del sistema energetico nazionale).

<sup>124</sup> Con contributi di Arera e MASE.

Alla "Transizione verde ed ecologica" il PNRR italiano destina oltre il 30% delle risorse totali, con un'attenzione particolare all'accelerazione dell'installazione di fonti rinnovabili, perseguita sia attraverso l'impiego di risorse dedicate agli investimenti, sia attraverso la semplificazione e la facilitazione dei processi autorizzativi. Il maggiore sforzo richiesto al contributo delle rinnovabili e l'accettazione degli investimenti sul territorio sono temi noti. Non basta, infatti, aumentare la capacità di generazione elettrica da fonti rinnovabili per beneficiarne appieno. Anche senza considerare la variabilità del loro contributo al fabbisogno di energia elettrica, la diffusione delle rinnovabili richiede una profonda revisione della natura stessa del sistema. Basta un solo dato a cogliere la complessità della sfida: negli ultimi venti anni, gli impianti di generazione collegati alla rete elettrica sono passati, grazie all'affermazione della generazione diffusa, da circa 3.000 a 1,5 milioni. Un sistema tradizionalmente "unilaterale" che vedeva l'energia prodotta da impianti centralizzati distribuita ai centri di consumo, si trasforma progressivamente in un sistema complesso, in cui l'energia è generata da una moltitudine di produttori che sono, spesso, contemporaneamente consumatori con l'affermarsi della figura del *prosumer*.

Con riferimento all'obiettivo 7 dell'Agenda ONU 2030 e, nello specifico, rispetto all'obiettivo 7.1 ("Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi energetici a prezzi accessibili, affidabili e moderni") e 7.2 ("Entro il 2030, aumentare notevolmente la quota di energie rinnovabili nel mix energetico globale), va citata l'attività del MASE che, sul fronte interno sta sostenendo, attraverso i propri gestori di rete, lo sviluppo delle reti elettriche e, in ambito internazionale, ha attivato 26 accordi di cooperazione e 28 tra accordi in rinegoziazione e nuove negoziazioni, per un totale di 81 Paesi coinvolti. Allo stato sono 60 i progetti del MASE attivi in tema di Sviluppo Sostenibile, con un impegno complessivo del Ministero di oltre 80 milioni di euro.

### 6.5.2. Output e servizi resi

La diffusione delle rinnovabili e l'adeguamento delle reti alla nuova complessità hanno un costo economico, in larga parte coincidente con gli investimenti necessari, e sociale, consistente nella perdita di posti di lavoro nei settori legati all'economia fossile, che saranno compensati dai benefici ambientali e dalla creazione di nuovi di posti di lavoro legata alle nuove tecnologie e competenze. I costi della transizione, per i quali si comincia in Europa a discutere a proposito dell'incidenza distributiva, devono essere evidenziati e trasparenti. È necessario definire come i supposti minori costi delle rinnovabili (al cui costo di produzione, come evidenziato sopra, vanno aggiunti i costi di integrazione e adeguamento tecnologico, che non sono irrilevanti) siano trasferiti ai consumatori con meccanismi di mercato che premiano scelte sostenibili.

A tal fine, l'Autorità ha concretamente agito sul piano che le è proprio, la regolazione del funzionamento ottimale delle reti, introducendo una profonda riforma dei meccanismi di dispacciamento che prevede, tra l'altro, la partecipazione ai mercati del bilanciamento delle stesse risorse rinnovabili, in qualche misura "responsabili" della crescente complessità nella gestione delle reti elettriche e, quindi, coinvolte dal regolatore nella risoluzione delle criticità connesse all'intermittenza nella generazione da sole e vento.

Una programmazione razionale, lo sviluppo parallelo di reti ed accumuli e l'ottimizzazione delle risorse sono elementi che sostengono l'approccio del costo minimo per ogni dato obiettivo. L'analisi costi-benefici, applicata ad esempio all'ambizione di produrre idrogeno da rinnovabili in luogo di rendere il contributo delle stesse rinnovabili direttamente fruibile, dovrebbe essere presa in considerazione tutte le volte che si impegnano consistenti risorse economiche pubbliche. Una considerazione, questa, che assume un concreto rilievo in relazione alle previsioni del PNIEC, che stima a più di 180 miliardi gli investimenti aggiuntivi fino al 2030 per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione del sistema energetico (sviluppo rinnovabili, reti, accumuli), cifra da aggiornare considerando la fissazione di obiettivi ancora più ambiziosi da parte dell'Ue.

Per ciò che riguarda la Rete elettrica di trasmissione nazionale (RTN), il gestore Terna sta portando avanti, tramite lo strumento del Piano di sviluppo che il MASE approva ai sensi della legge di settore, la pianificazione di diverse opere infrastrutturali. Si tratta di opere di rete - come i noti Tyrrhenian Link, l'Adriatic Link e l'elettrodotto a 380 kV Bolano - Paradiso - che consentano, da un lato, il superamento delle congestioni tra le zone di mercato per rendere la produzione più efficiente e dall'altro di incrementare la disponibilità di risorse nel mercato dei servizi di dispacciamento. L'attività del gestore è orientata anche alla realizzazione di opere di rete che consentano l'integrazione sempre più efficiente delle energie rinnovabili, ancora in forte crescita, attraverso una rete in grado di gestire le variazioni di generazione

improvvisi e mai programmabili che questo tipo di fonti comportano. A tale esigenza il gestore ha risposto con la pianificazione di un progetto complesso di sviluppo della RTN dal valore complessivo di circa 11 miliardi, funzionale all'integrazione di sempre più capacità rinnovabile, il cosiddetto *Hypergrid*. Tale progetto consiste in un'imponente operazione di ammodernamento di elettrodotti già esistenti sulle dorsali est e ovest del Paese, fino alle regioni del Sud e le isole, accompagnata da nuovi collegamenti sottomarini a 500 kV. In tal modo aumenteranno le prestazioni delle linee, riducendo al minimo l'impatto ambientale e si otterrà il raddoppio della capacità di scambio tra zone di mercato, favorito ulteriormente dai sistemi digitali di controllo dei flussi (si arriverà a oltre 30 GW dai circa 16 attuali).

Alla massiccia pianificazione di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale avviata da Terna si aggiungono anche le iniziative di sviluppo dei concessionari delle reti di distribuzione che stanno pianificando interventi al fine di rendere le reti di distribuzione in grado di accogliere la maggiore domanda e la crescente produzione diffusa, di garantire sicurezza della fornitura in particolare nei momenti di potenziale emergenza tramite nuove connessioni, miglioramento della qualità del servizio e adeguamento a prescrizioni e standard tecnici di riferimento. Si sottolinea, inoltre, che sono pianificati e in gran parte realizzati interconnessioni elettriche con l'estero al fine di aumentare la sicurezza dei sistemi interconnessi con i Paesi limitrofi. In proposito, Terna ha individuato negli anni progetti di medio e lungo termine che consentiranno un aumento della capacità di interconnessione con l'estero localizzato principalmente alle frontiere settentrionale e meridionale del Paese. È stato così pianificato il progetto di interconnessione HDVC con la Tunisia "TUNITA" (che consentirà l'incremento NTC sulla frontiera di 600 MW), il progetto della seconda interconnessione HDVC con la Grecia "GRITA 2" (che consentirà l'incremento NTC sulla frontiera da 500 a 1000 MW), oltre ai collegamenti con l'Austria "Nauders-Glorenza" (NTC 300 MW) e "Prati di Vize - Steinach" (NTC 100 MW). Tali progetti di sviluppo si aggiungono ad interconnessioni con l'estero pianificate da tempo e già in esercizio, quali l'interconnessione Italia - Francia e l'interconnessione Italia - Montenegro.

### 6.5.3. Qualità, efficienza, efficacia

Per gestire una tale complessità serve una rete di trasporto e distribuzione correttamente dimensionata, reattiva e adattabile istantaneamente ai cambiamenti nei profili di produzione e consumo. Serve anche capacità progettuale e programmatoria improntata alla razionalità: le rinnovabili devono poter essere utilizzate, e la capacità installata correttamente collegata alla rete.

Se la complessità gestionale e infrastrutturale è finora dipesa dalla necessità di "accomodare" quote crescenti di rinnovabili, si assiste ad una sempre maggiore necessità per le reti di "servire" efficacemente la transizione energetica nelle sue diverse dimensioni. I 6 milioni di veicoli elettrici indicati come obiettivo nazionale entro il 2030 necessiteranno non soltanto di punti di ricarica (il PNRR dedica 1,8 miliardi alla relativa misura), ma di una rete di distribuzione correttamente dimensionata e di una gestione complessiva del sistema che consenta la ricarica ottimizzando le risorse di generazione esistenti, così da minimizzare i costi fissi. Non secondaria appare la capacità delle reti elettriche non soltanto di governare la complessità di un sistema in continua evoluzione, ma anche di "resistere" a pressioni esterne, quali le minacce provenienti dagli eventi atmosferici collegati al cambiamento climatico ed i potenziali attacchi cibernetici, particolarmente preoccupanti se si pensa alla crescita esponenziale delle quantità di dati sensibili che le reti "trasportano" per conto di produttori e consumatori. Reattività, adattabilità e resilienza delle reti energetiche sono quindi dimensioni fondamentali nella valutazione del contributo della transizione all'economia.

### 6.5.4. Risultati attesi rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

Gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 ed in particolare quello di aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia sono sovrapponibili agli ambiziosi obiettivi della Commissione europea per la realizzazione della neutralità da CO<sub>2</sub> entro il 2050 che ha definito una molteplicità di misure in un'ottica di integrazione del sistema energetico, il cui fattore abilitante centrale della transizione sta nel ruolo delle fonti rinnovabili. L'obiettivo intermedio per il 2030 (riduzione di almeno il 55% delle emissioni climalteranti rispetto ai livelli 1990) si basa sul raddoppio dell'obiettivo di utilizzo delle fonti rinnovabili, dall'attuale 20% al 40% entro il 2030, nei consumi finali di energia. Entro lo stesso 2030, secondo le valutazioni che accompagnano il "Piano per il Clima", nonché rispetto agli obiettivi posti dalla nuova Direttiva "Rinnovabili" e dal piano Repower EU, è necessario raggiungere l'80% di energia elettrica da fonti rinnovabili. È chiaro il senso della dinamica auspicata: il progressivo abbandono delle

fonti fossili richiede necessariamente un'accentuata "elettrificazione" del sistema energetico, e questa è compatibile con la decarbonizzazione solo se l'energia elettrica deriva in quota ampiamente maggioritaria da fonti rinnovabili.

Nel frattempo, a livello internazionale il Mase ha portato sostanzialmente a termine 17 progetti di cooperazione bilaterale ambientale, rendendo un contributo cruciale per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la creazione di start up, report e mappe del potenziale eolico, solare e idrologico.

#### **6.5.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori**

Ottimizzare il contributo delle rinnovabili all'economia, in termini di massimo beneficio ambientale al minimo costo per i cittadini, non vuol dire solo programmare razionalmente il loro sviluppo territoriale. Le "nuove" rinnovabili restano intermittenti e imprevedibili: la produzione in eccesso deve essere per quanto possibile conservata in modo da equilibrare il sistema quando sole e vento contribuiscono meno. Il PNRR ne prende atto laddove impegna 500 milioni per ricerca e sviluppo in batterie nell'ambito della componente C2 (Rinnovabili, reti e mobilità sostenibile) della Missione 2, Rivoluzione Verde ed Ecologica. Una strategia di sviluppo degli accumuli di energia parallela a quella che promuove le rinnovabili appare non rinunciabile se si vuole utilizzare appieno il potenziale delle fonti rinnovabili e minimizzarne il costo.

Grazie alla digitalizzazione dell'intera filiera gli stessi consumatori potranno contribuire all'equilibrio del sistema ed all'uso ottimale delle risorse, ad esempio riducendo i consumi quando la rete è sovraccarica sulla base di "segnali" ricevuti da applicazioni che interagiscono col contatore elettronico e con le apparecchiature d'utilizzo. Un consumatore consapevole e dotato di strumenti razionali di decisioni di consumo contribuisce alla decarbonizzazione attraverso scelte di efficienza energetica.



## 7. Servizi per la giustizia e la qualità delle istituzioni, con riferimento all'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030

---

### 7.1. Premessa

Nel panorama complessivo e particolareggiato dei servizi che le Pubbliche Amministrazioni offrono ad imprese e cittadini il cd "settore della giustizia" soffre di una caratterizzazione trasversale. Non a caso si utilizza il termine "soffre" per definire la trasversalità del comparto giustizia, in quanto lo stesso non solo permea la più parte degli ambiti della esistenza di cittadini ed imprese ma, soprattutto, è chiamato ad intervenire in situazioni di obiettiva criticità: nella convivenza civile, nella coesistenza di interessi pubblici-generalì e privati-particolari, nel confronto tra posizioni paritarie ma confliggenti.

Il ruolo dei servizi della giustizia, in sostanza, è chiamato ad intervenire quando in tutti gli altri settori si è creata una frattura, si è verificata una carenza, si è generato un conflitto. Si può dire, allora, che i servizi della giustizia portino in sé la responsabilità di risolvere non solo il conflitto (occasionale) tra più parti ma – compito ben più gravoso – il dovere di soddisfare aspettative di soggetti che hanno già patito un fallimento, nei rapporti tra persone, con le istituzioni, con altri servizi o settori della PA.

Appare del tutto logico, pertanto, che l'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030 "Pace, giustizia e istituzioni solide" si focalizzi sulla necessità di promuovere società pacifiche e inclusive, di garantire l'accesso alla giustizia per tutti ed in condizioni paritarie e di costruire istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti. Quest'ultimo obiettivo nell'obiettivo, in particolare, rappresenta le fondamenta di tutti gli altri e, per ciò che qui interessa, costituisce l'architrave sulla quale poggiare le assi di tutti i servizi di cui l'Amministrazione pubblica si fa carico.

Il raggiungimento di questo obiettivo è essenziale per uno sviluppo sostenibile, poiché in assenza di istituzioni solide (e solidali) e di una giustizia equa (ed egualitaria), la stabilità economica e, ancor prima, sociale risulta compromessa.

---

### 7.2. La visuale "particolare" dei servizi per la giustizia

Da una simile consapevolezza si ricava una difficoltà nell'esaminare un grande e fluido insieme di servizi che, negli anni, ha conosciuto svariate operazioni di aggiornamento, di ripensamento, di riforma. Difficoltà che si trasforma, quasi, in inafferrabilità del dato che, per meglio dire, comporta la necessità di esaminare ed affrontare solo alcuni particolarismi dei servizi della giustizia ed alcune sfaccettature delle problematiche che gli stessi soffrono.

In questo senso la presente relazione fornisce il proprio contributo, soffermandosi su alcune delle iniziative che sono state avviate in Italia per rafforzare il sistema giudiziario e, più in generale, promuovere la trasparenza nelle istituzioni, allineandosi agli standard richiesti dall'Agenda ONU. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in tal senso, ha offerto una cornice strategica per affrontare le principali problematiche del sistema giudiziario e delle istituzioni, con particolare attenzione alla modernizzazione e digitalizzazione dei processi e alla lotta contro la corruzione.

Le iniziative principali di questa strategia si basano su tre direttrici fondamentali: la digitalizzazione della giustizia per semplificare l'accesso ai servizi giudiziari; le riforme organizzative per migliorare l'efficienza del sistema e ridurre i tempi delle controversie; la prevenzione della corruzione attraverso strumenti avanzati ed efficaci di monitoraggio e controllo.

Si tratta di direttrici operative di primario impatto, in quanto volte al raggiungimento di una giusta durata dei processi; fattore, quest'ultimo, che influisce sulla percezione di equità e giustizia da parte dei cittadini ma che risulta anche cruciale per la funzionalità complessiva delle istituzioni e per il rispetto dei diritti umani. Processi prolungati e dilatati, infatti, possono compromettere l'accesso alla giustizia, aumentare il

rischio di abusi e corruzione e generare insoddisfazione tra i cittadini. Oltre che, naturalmente, danneggiare la fiducia nelle istituzioni e minare la loro credibilità.

Tutte le istituzioni, non solo quelle della giustizia, devono essere indipendenti e libere da influenze esterne per garantire che le decisioni siano basate su leggi e fatti e non su interessi personali. La lotta alla corruzione e la promozione della trasparenza, nelle loro diversificate e capillari sfaccettature, sono essenziali per il buon funzionamento delle istituzioni e del sistema paese e, pertanto, tutte le azioni che si muovano in questa direzione contribuiscono non solo a rafforzare efficienza e responsabilità degli organismi pubblici ma anche a rinvigorire il senso di fiducia e di appartenenza dei cittadini.

Venendo alle iniziative concrete, uno degli esempi più rilevanti di digitalizzazione della giustizia italiana è rappresentato dal progetto del Tribunale On Line, un passo cruciale verso l'obiettivo di creare istituzioni più accessibili e trasparenti. Questo progetto è stato lanciato per semplificare l'interazione tra i cittadini e il sistema giudiziario, consentendo di svolgere numerose operazioni online, senza la presenza fisica presso gli uffici giudiziari. Grazie all'uso di strumenti come lo SPID e la firma digitale, infatti, i cittadini possono presentare istanze e gestire procedimenti civili autonomamente.

Questo sistema si inserisce in un contesto più ampio di riforma della giustizia civile, dove l'obiettivo è migliorare l'efficienza e ridurre i carichi burocratici, che spesso rallentano e rischiano di impantanare la risoluzione delle controversie. La possibilità di accedere alla giustizia da remoto facilita anche la riduzione dell'afflusso fisico agli uffici, con un impatto positivo sulla sicurezza, sulla gestione degli spazi pubblici e sul contenimento degli impatti ambientali. Il progetto del Tribunale On Line si allinea all'Obiettivo 16.3, che mira a "promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e garantire l'accesso universale alla giustizia", rendendo il sistema giudiziario più equo ed inclusivo.

## Il Progetto “Tribunale On Line”

**di Giuseppe Fichera, Vice capodipartimento del dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione del Ministero della Giustizia**

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

Il ricorso alla telematica in questo campo presuppone un cambio di prospettiva organizzativa, con la predisposizione di nuovi modelli di lavoro e strumenti digitali moderni, che costituiscano un vero e proprio “ecosistema integrato” (ossia un nuovo ambiente e modo di lavorare, non chiuso ma aperto verso l'esterno), che renda trasparente e agevole il reperimento di atti e informazioni da parte degli utenti finali, con ricadute positive anche sulla durata delle controversie.

Il progetto del Ministero della giustizia denominato “Tribunale on line” è nato nell'ambito della “Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole”, istituita con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro per il Sud e la coesione territoriale (d.m. 16 giugno 2021), con l'obiettivo di effettuare una ricognizione delle criticità e delle buone pratiche organizzative presso gli Uffici Giudiziari del Sud Italia e delle isole e proporre interventi e linee progettuali coerenti con le priorità indicate dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finalizzate ad assicurare – con particolare riguardo al settore civile – una giustizia più efficace.

Il progetto in esame si è prefisso l'obiettivo di consentire ai cittadini l'accesso digitale ai servizi della Giustizia, senza necessità di recarsi fisicamente presso gli uffici giudiziari, tramite un Portale on line di accesso, suddiviso in un'area pubblica e una riservata, dal quale è possibile ottenere informazioni utili all'utilizzo dei servizi disponibili e gestire in autonomia i procedimenti civili; il beneficio evidente è costituito dalla possibilità – per la prima volta nell'ordinamento processuale italiano – di gestire in autonomia, direttamente da casa, le istanze e domande per le quali non è previsto dalla legge l'obbligo di avvalersi del patrocinio di un difensore.

Il servizio ha quindi un ambito di applicazione esteso a tutti i procedimenti di c.d. volontaria giurisdizione, purché si tratti di giudizi in cui non sia obbligatorio il ricorso alla difesa tecnica.

Tutti i cittadini italiani, purché muniti degli strumenti informatici necessari per il deposito telematico (SPID e dispositivo di firma digitale), possono avvalersi del Portale di accesso al “Tribunale online”.

Il Portale, come anticipato, è suddiviso in un'area pubblica e un'area riservata.

L'area pubblica contiene le informazioni sulle funzionalità offerte, le domande frequenti in materia di procedimenti di volontaria giurisdizione (e in prima battuta dell'amministrazione di sostegno) e le specifiche sul servizio offerto.

L'area riservata contiene le istruzioni funzionali all'utilizzo del servizio (nella prima fase limitatamente alla sola amministrazione di sostegno), una procedura guidata per la presentazione delle domande, il monitoraggio dell'avanzamento dei procedimenti, la gestione delle attività dell'amministratore di sostegno.

Per l'avvio del tribunale on line si è resa necessaria una modifica della normativa in tema di processo civile telematico (PCT).

Infatti, la disciplina regolamentare attualmente vigente prevede che possono effettuare depositi telematici soltanto i c.d. “soggetti abilitati”.

Più precisamente, l'art. 2, comma 1, lett. m), del d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, stabilisce che sono “soggetti abilitati” i soggetti abilitati all'utilizzo dei servizi di «consultazione di informazioni e trasmissione di documenti informatici relativi al processo» e, tra questi, i “soggetti abilitati esterni privati” sono soltanto i difensori delle parti private, gli avvocati iscritti negli elenchi speciali, gli esperti e gli ausiliari del giudice.

L'art. 13, comma 1, del d.m. n. 44 del 2011, poi, stabilisce che i documenti informatici «sono trasmessi da parte dei soggetti esterni e degli utenti privati mediante l'indirizzo PEC risultante dal registro generale degli indirizzi elettronici (il Reginde n.d.r.)».

Dunque, solo gli avvocati, gli esperti e gli ausiliari del giudice, il cui indirizzo PEC risulta censito nel Reginde, attualmente possono consultare i registri informatici e depositare atti telematici nel processo civile.

Con l'art. 36 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, si è stabilito che nei procedimenti civili di volontaria giurisdizione, le persone fisiche che stanno in giudizio personalmente possono depositare gli atti processuali e i documenti con modalità telematiche, avvalendosi appunto del Portale dedicato gestito dal Ministero della giustizia, secondo le apposite specifiche tecniche adottate dal Direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia (DGSIA).

Gli atti processuali e i documenti depositati per il tramite del Portale del Tribunale online dal singolo cittadino, sono trasmessi all'indirizzo PEC dell'ufficio giudiziario destinatario mediante un indirizzo PEC che verrà messo a disposizione dell'istante direttamente dal Ministero della giustizia.

Tale indirizzo PEC, precisa la norma, non verrà inserito nel Reginde e potrà essere utilizzato soltanto per la procedura di volontaria giurisdizione in corso.

Inoltre, quando si avvale del Portale del “Tribunale on line” per il deposito in modalità telematiche di atti processuali e documenti, il cittadino – se non è titolare di un suo indirizzo PEC risultante da pubblici elenchi – può chiedere di ricevere tutte le comunicazioni e notificazioni di cancelleria relative al procedimento in corso tramite il Portale stesso.

Per la messa in funzione del progetto l'art. 36, comma 3, del d.l. n. 13 del 2023, ha previsto che con uno o più decreti di natura non regolamentare, il Ministro della giustizia, previa verifica della funzionalità dei sistemi informatici, individui sia i singoli procedimenti di volontaria giurisdizione che gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni.

Una volta individuati uffici e procedimenti, con successivo decreto del direttore generale della DGSIA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, devono essere adottate le specifiche tecniche per l'accesso al Portale.

Con decreto del Ministro della giustizia del 22 gennaio 2024 sono stati individuati come sedi pilota i tribunali di Catania, Catanzaro, L'Aquila, Marsala, Napoli Nord, Trento e Verona; con successivo decreto del Ministro della giustizia potranno essere individuati ulteriori uffici giudiziari, nei quali è ammesso il deposito telematico di atti processuali e di documenti effettuato da persone fisiche.

I procedimenti di volontaria giurisdizione per i quali oggi è ammesso il deposito telematico, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.m. 22 gennaio 2024, sono: a) l'amministrazione di sostegno, disciplinata dall'art. 473-bis.58 c.p.c.; b) la nomina del curatore dell'eredità giacente, disciplinata dall'art. 782 c.p.c.; c) l'autorizzazione al compimento di atti di straordinaria amministrazione in favore di minori, disciplinata dagli artt. 320 e 374 c.c.; d) l'autorizzazione al rilascio di passaporto o di documento valido per l'espatrio per figli minori, disciplinata dall'art. 3, lettera a), della legge 21 novembre 1967, n. 1185.

In forza dell'art. 4, comma 1, del d.m. 22 gennaio 2024, infine, il deposito telematico degli atti di parte è ammesso, nei tribunali pilota, nei procedimenti civili di volontaria giurisdizione introdotti dal 1° marzo 2024.

Parallelamente alla digitalizzazione, il PNRR ha stimolato l'introduzione di una riforma organizzativa d'impatto per il sistema giudiziario: la creazione e il potenziamento dell'Ufficio per il Processo. Questa nuova struttura è stata concepita come uno strumento per supportare gli organi giudicanti nelle attività amministrative ed operative, con l'obiettivo di ridurre i tempi dei processi e migliorare la gestione interna delle risorse umane. Il rafforzamento di questo ufficio è un altro elemento fondamentale per garantire una giustizia più rapida ed efficiente.

L'Ufficio per il Processo è divenuto una componente chiave nella gestione degli uffici giudiziari. Il reclutamento di 10.000 addetti, grazie ai fondi del PNRR, ha consentito di affrontare più efficacemente le pratiche arretrate e di supportare i giudici, consentendo loro di concentrarsi sulle questioni più rilevanti del processo decisionale. Questo approccio non solo migliora l'efficienza del sistema, ma contribuisce anche a raggiungere gli obiettivi di trasparenza e responsabilità promossi dall'Obiettivo 16.

Il monitoraggio condotto dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, in tal senso, ha evidenziato un impatto positivo del rafforzamento dell'Ufficio per il Processo, specialmente nel settore civile, dove il 93% dei giudici togati beneficia del supporto fornito dagli addetti. Questo ha portato a una gestione più fluida delle attività giurisdizionali, con significativi miglioramenti in termini di riduzione dei tempi di attesa per i cittadini e maggiore efficienza complessiva.

## Le innovazioni del PNRR: l'Ufficio per il Processo

a cura del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) muove dalla volontà dell'Unione Europea di avviare un solido programma di investimenti e riforme al fine di determinare la ripresa dell'economia e delle attività strategiche dei Paesi dell'Unione in seguito alla crisi determinata dall'epidemia da COVID-19.

Il PNRR relativo al comparto giustizia è incentrato sia su una serie di riforme sia su investimenti di carattere organizzativo, che interessano tre linee progettuali. In particolare, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi è competente per due linee di intervento che attengono al Capitale Umano e al rafforzamento dell'Ufficio per il processo e ai progetti di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia in chiave ecologica e digitale, con interventi mirati altresì alla risoluzione di situazioni in cui la presenza di strutture inadeguate incide, o rischia di incidere, sull'erogazione del servizio giustizia.

In generale, le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR giustizia mirano a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare con l'obiettivo di ridurre il tempo di durata del giudizio, di abbattere l'arretrato giurisdizionale, introdurre processi di digitalizzazione all'interno degli uffici giudiziari e riqualificare il patrimonio immobiliare giudiziario.

Tra le linee progettuali, una posizione centrale è occupata dall'Ufficio per il processo, la struttura organizzativa di staff a supporto del giudice istituita presso i Tribunali ordinari e le Corti d'Appello con l'obiettivo di "garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Per potenziarne la struttura, grazie al PNRR Giustizia è stato avviato un piano straordinario di reclutamento di personale amministrativo a tempo determinato di 10.000 unità, tra cui emerge la nuova figura professionale dell'Addetto all'Ufficio per il processo.

Ormai numerosi ordinamenti europei ed extraeuropei, sia di *common law* sia di *civil law*, prevedono una struttura di supporto all'attività giurisdizionale. Tra i vari modelli astrattamente possibili, il Ministero ha ritenuto di non costruire il nuovo profilo secondo il tipo ideale dell'assistente del giudice (e quindi in un'ottica puramente personalistica), bensì individuando una figura, l'Addetto, che si ponesse come tramite tra il momento puramente decisorio, pertinente in via esclusiva al personale di magistratura, e l'attività (anche di natura completamente amministrativa) che precede e segue tale momento. In altri termini, gli Addetti sono assegnati ad una struttura organizzativa, l'Ufficio per il processo per l'appunto, e non ad un singolo magistrato.

Ai sensi dell'art. 6 del decreto ministeriale del 1° ottobre 2015, attuativo del decreto-legge n. 90/2014, la Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia ha avviato, a far data dal 31.12.2017, apposita rilevazione diretta a monitorare l'Ufficio per il processo ai fini della valutazione della diffusione dello strumento organizzativo presso gli uffici giudiziari.

Nell'ottobre 2022 la rilevazione è confluita nel *Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo* avviato dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ed dalla Direzione generale di statistica ed analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia, per valutare l'azione giudiziaria sotto il profilo non solo quantitativo, ma anche della qualità della stessa in conseguenza del "nuovo volto" che l'Ufficio per il processo ha assunto a seguito dell'ingresso delle risorse umane finanziate con il PNRR.

Il monitoraggio si struttura in una sezione più prettamente statistica, volta a una mappatura degli UPP istituiti sul territorio e di come si sono evoluti dall'avvio del PNRR, e in una sezione qualitativa, di valutazione della portata che l'istituzione o il rafforzamento di tali nuove strutture ha avuto su determinati processi chiave di funzionamento dell'ufficio giudiziario, raggruppati in tre aree di impatto (A. *Processi organizzativo-gestionali*; B. *Tempi della giurisdizione*; C. *Tempi amministrativi*), rilevanti ai fini del miglioramento complessivo della qualità dell'azione giudiziaria.

I dati acquisiti nella rilevazione al 30 giugno 2023 evidenziano come l'Ufficio per il Processo sia ormai una struttura organizzativa stabilmente inserita negli Uffici giudiziari, in particolare nel settore civile circa il 93% dei giudici togati è infatti supportato dagli Uffici per il Processo e dal personale ad essi assegnato.

Gli Addetti sono assegnati per oltre il 50% al settore civile, per circa il 40% al settore penale e per la parte rimanente al settore trasversale. Le attività svolte sono per oltre il 60% di supporto al giudice, per circa il 25% di raccordo con le cancellerie e il restante di supporto ad attività organizzativo-gestionali.

In un'ottica comparativa con quanto rilevato in passato, si osserva una crescente consapevolezza degli Uffici nell'organizzazione dell'Ufficio per il Processo, considerata sempre più struttura organizzativa cardine dell'Ufficio Giudiziario, elemento di congiunzione tra le varie articolazioni dell'Ufficio nonché funzionale al raggiungimento dei target PNRR.

Il monitoraggio integrato consegna un quadro complessivo nettamente positivo in termini di dimensione qualitativa dell'Ufficio per il Processo che, dall'avvio dell'investimento PNRR in capitale umano, si presenta sempre più come una importante occasione per ripensare e riorganizzare i processi gestionali ed informatici degli Uffici, supportati dall'inserimento dei nuovi profili professionali con competenze eterogenee prima non sempre disponibili nel panorama delle risorse umane impiegate.

Emerge, altresì, la piena consapevolezza degli Uffici giudiziari del nuovo modello di staff dell'Ufficio per il processo, in cui l'addetto contribuisce e supporta, unitamente al personale di cancelleria e al personale PNRR c.d. tecnico, l'attività giurisdizionale dei giudici.

L'esperienza italiana si pone, pertanto, in linea con gli ordinamenti di Paesi quali, ad esempio, la Spagna, il Portogallo, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti in cui il supporto al magistrato mediante strutture organizzative di staff è una realtà ormai consolidata con la finalità di coadiuvare i giudici nell'espletamento delle loro molteplici attività, complementari rispetto a quelle propriamente connesse alla giurisdizione.

In un'ottica comparativa, nel quadro del progetto *PACE - Public Administration Cooperation Exchange*, programma di mobilità paneuropea fra Amministrazioni Pubbliche degli Stati Membri della UE, finanziato dalla DG Reform della Commissione UE attraverso le risorse dello Strumento di Sostegno Tecnico (*TSI - Technical Support Instrument*), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ha partecipato con una propria delegazione a una *study visit* presso il Ministero della Giustizia francese per approfondire la tematica dell'organizzazione delle strutture organizzative a supporto del giudice. Ciò anche alla luce del fatto che la recente riforma francese dell'ordinamento giudiziario del novembre 2023 ha previsto la creazione della figura di *Attaché de justice*, funzionari comparabili ai nostri Addetti all'Ufficio per il processo, che subentrano e sostituiscono gli esistenti *juristes assistants*, contrattualizzati

a tempo determinato e privi di formazione iniziale. Gli *Attachés*, al contrario dei *juristes assistants*, beneficeranno di una formazione dedicata presso la Scuola Nazionale della Magistratura.

La *study visit* ha consentito un confronto tra le figure professionali degli Addetti e degli *Attachés* sotto il profilo delle procedure di reclutamento, della formazione iniziale e continua, del mansionario, dei modelli organizzativi e degli equilibri tra le diverse figure professionali esistenti nei rispettivi ordinamenti giudiziari.

Analogamente ha assolto la *study visit* presso il Ministero della Giustizia spagnolo, svoltasi sempre nel quadro del progetto *PACE - Public Administration Cooperation Exchange*, per approfondire la tematica dell'organizzazione delle strutture organizzative a supporto del giudice e per la condivisione delle soluzioni digitali rispettivamente adottate per una più efficiente amministrazione della giustizia.

Alla luce del complesso degli elementi sin qui illustrati si può affermare che le innovazioni introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non rappresentano una mera misura emergenziale, ma si stanno traducendo nella reale occasione per introdurre duraturi cambiamenti, anche di tipo culturale e sostenibili nel tempo, per un sistema giustizia più vicino alle esigenze dei cittadini.

### 7.3. La lotta alla corruzione

Sotto il profilo della lotta contro la corruzione, riconosciuta come uno dei fattori principali che ostacolano lo sviluppo sostenibile, si deve dar conto degli sforzi compiuti dall'Italia per prevenire il rischio corruttivo, specialmente nell'ambito degli appalti pubblici.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha introdotto un innovativo sistema di indicatori di rischio corruttivo, che permette di monitorare situazioni potenzialmente anomale e segnalare aree a rischio attraverso una dashboard accessibile pubblicamente.

Questo strumento, basato su 70 indicatori, consente di analizzare vari aspetti della gestione degli appalti e di individuare in anticipo possibili fenomeni di collusione o corruzione. Gli indicatori sono suddivisi in tre categorie principali: contesto, appalti e comuni, ognuna delle quali rappresenta un'area specifica in cui il rischio corruttivo può manifestarsi.

L'approccio adottato dall'ANAC, che include anche l'uso di big data e tecniche di intelligenza artificiale per monitorare le gare d'appalto e le transazioni pubbliche, rappresenta un passo avanti significativo nella costruzione di un sistema di governance trasparente e responsabile.

#### 7.3.1. I risultati rispetto all'obiettivo 16.5 dell'agenda ONU 2030<sup>125</sup>

L'agenda ONU 2030 sottolinea come lo sviluppo sostenibile non può essere realizzato senza la pace e la sicurezza, e che queste a loro volta saranno a rischio senza uno sviluppo sostenibile. Tra i principali fattori che danno luogo alla violenza, all'insicurezza e all'ingiustizia, l'agenda individua anche la corruzione, oggetto infatti di uno specifico obiettivo, il "16.5 *Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme*".

Oggi vi è pertanto un consenso largamente condiviso sul fatto che la corruzione sia uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico, politico, sociale, oltre che un fattore in grado di accentuare le disuguaglianze e di distorcere l'attuazione delle politiche pubbliche. Ma il raggiungimento di qualsiasi obiettivo deve necessariamente fondarsi su una conoscenza il più possibile precisa del fenomeno oggetto dello stesso, coerentemente con il celeberrimo assunto "conoscere per deliberare".

A livello internazionale vi è tuttavia carenza di dati strutturati sul fenomeno corruttivo che vadano oltre la misurazione della cosiddetta "percezione" o di studi scientifici *ad hoc* i cui contenuti e risultati sono difficilmente generalizzabili. La corruzione è infatti un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale non è neppure agevole individuare una definizione universalmente condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una "pratica sociale" influenzata da mutevoli assetti regolativi e diversi sistemi di valori. Possiamo infatti paragonare il fenomeno corruttivo ad un iceberg del quale vediamo solo la punta, pur essendo la parte sommersa molto più grande di quello che appare<sup>126</sup>. Al fine di

<sup>125</sup> A cura di ANAC.

<sup>126</sup> Cfr. ANAC, Relazione Annuale 2021; 2022; 2023.

pervenire ad un miglioramento della conoscenza del fenomeno, la stessa ONU ha fatto dei notevoli sforzi per sviluppare un quadro di riferimento statistico utile per misurare la corruzione e guidare pertanto gli stati nell'implementazione di sistemi informativi nazionali sul fenomeno. In particolare, lo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ha pubblicato alla fine del 2023 lo *Statistical framework to measure corruption*, un documento che comprende 146 indicatori ritenuti idonei a consentire ai paesi di ottenere una comprensione profonda dell'estensione della corruzione e di monitorare l'efficacia delle politiche preventive<sup>127</sup>. In tal modo, gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare il *Framework* come strumento per raccogliere, analizzare e utilizzare gradualmente i dati rilevanti sulla corruzione a livello nazionale e territoriale per informare e monitorare le loro politiche. Questo approccio considera la complessità del fenomeno esaminando le diverse dimensioni della corruzione insieme agli elementi che possono descriverla. Il *Framework* viene descritto tramite una tabella nella quale vengono indicate le dimensioni di contesto, nello specifico: le diverse tipologie di corruzione (basate sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione) e il tipo di misurazione: 1) misure dirette (esperienze di corruzione); 2) misure indirette, suddivise in: a) indicatori di percezione; b) indicatori di rischio; c) indicatori di risposta.

A livello nazionale, prima ancora della pubblicazione del *Framework*, un significativo passo in avanti nella conoscenza del fenomeno era stato già fatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione che nel luglio 2022 aveva presentato una sezione del proprio portale denominata "Misura la corruzione" (<https://www.anticorruzione.it/il-progetto>), con cui vengono messi a disposizione della collettività 70 indicatori in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio. Gli indicatori di rischio possono essere considerati come dei campanelli d'allarme che segnalano situazioni potenzialmente anomale, consentendo di capire se il contesto territoriale sia più o meno esposto a fenomeni corruttivi. Ciò al fine di investire in termini di prevenzione e/o di indagine e di orientare l'attenzione della società civile, attirando l'interesse e la partecipazione civica. Da questo punto di vista, il modello degli indicatori di rischio proposto dall'Anac, coerente con il framework dell'UNODC e pionieristico a livello mondiale, può diventare un punto di riferimento internazionale idoneo a fornire in maniera strutturata e diffusa indicatori di rischio corruzione utile per la conoscenza, la prevenzione, il contrasto ed infine la crescita del senso civico come principale antidoto al fenomeno.

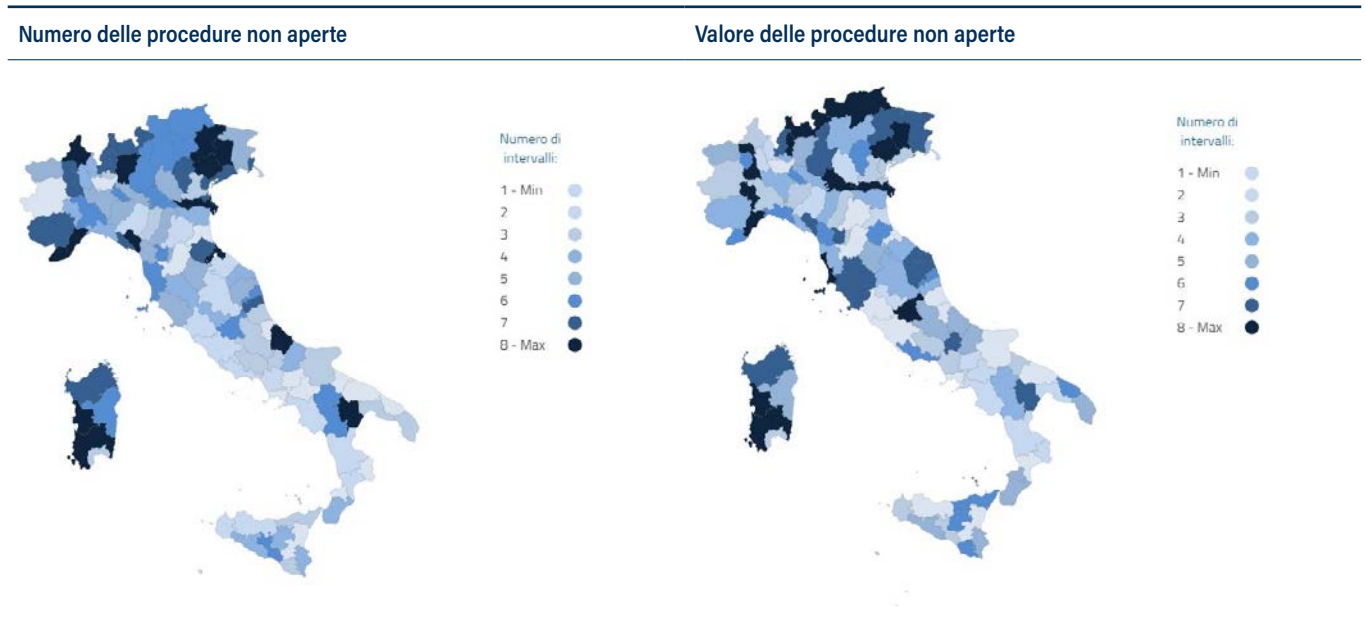
I 70 indicatori calcolati e mostrati nel portale sono divisi in tre cruscotti: contesto, appalti, comunali. Andando nello specifico, giova rilevare come una delle dimensioni considerate nel *Framework* riguarda gli appalti pubblici<sup>128</sup>, il cui oggetto costituisce uno dei tre cruscotti realizzati dall'Anac, contenente 17 indicatori di rischio. Tali indicatori forniscono informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella provincia a cui si riferiscono e assumono particolare rilievo sia in ragione del peculiare peso del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti che delle finalità istituzionali di ANAC e della composizione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici detenuta da ANAC<sup>129</sup>. Tra i 17 indicatori assumono particolare rilievo alcuni esplicativi della carenza di competizione nei contratti pubblici, fattispecie esplicitamente citato nel *Framework*. Si tratta, in particolare, degli indicatori relativi al numero e al valore delle procedure non aperte, che in casi anomali potrebbero segnalare la sussistenza di un rischio da monitorare, in quanto attinente alla maggiore discrezionalità della stazione appaltante, che può incrementare il rischio di corruzione. Di seguito, a titolo di esempio, le rappresentazioni grafiche della distribuzione provinciale dei due indicatori, tenendo presente che la gamma cromatica dipende dal valore assunto dall'indicatore: più il valore dell'indicatore/rischio corruttivo è alto, più il colore della Provincia è scuro.

127 Si veda anche UNODC, *Manual on Corruption Surveys. Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys*, 2018.

128 Si tratta della dimensione "b.5 Public Procurement (UNCAC art. 9)".

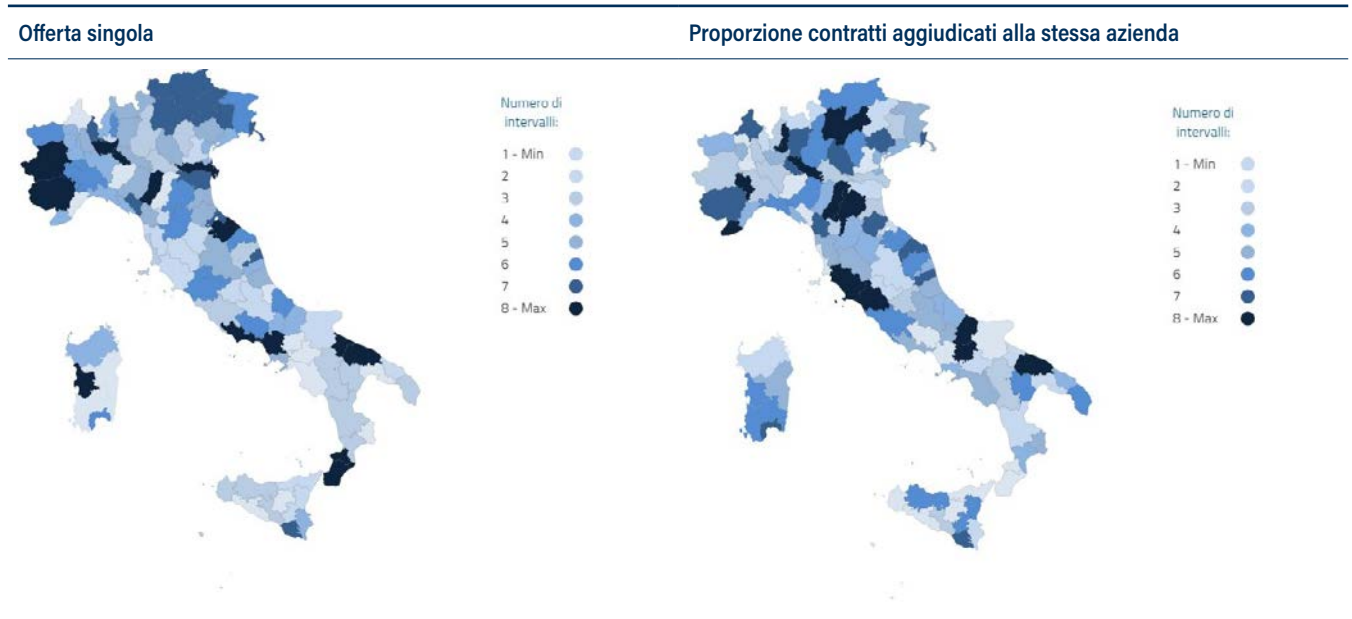
129 Gli acquisti e i relativi indicatori sono suddivisi per: 1) oggetto (lavori, servizi, forniture); 2) settore (ordinario e speciale); 3) anno di pubblicazione. È possibile visualizzare gli indicatori: a) per oggetto e anno; b) per settore e anno; c) per oggetto, settore e anno specifici.

**Figura 2: Distribuzione provinciale degli indicatori relativi al Numero di procedure non aperte e al Valore delle procedure non aperte (fonte ANAC)**



I 2 indicatori sopra citati riguardano l'assenza di procedure pienamente competitive, a vantaggio dell'affidamento diretto. Ma altri 5 indicatori risultano invece esplicitivi della riduzione della concorrenza nelle gare, 2 dei quali hanno anche una chiave di lettura in termini di collusione negli appalti. Trattasi dell'indicatore relativo all'offerta singola (proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta) e dell'indicatore relativo alla quota assicurata ad un'impresa sul totale degli appalti di una stazione appaltante (calcolato tramite l'indice di eterogeneità del Gini). Di seguito la distribuzione territoriale dei 2 indicatori.

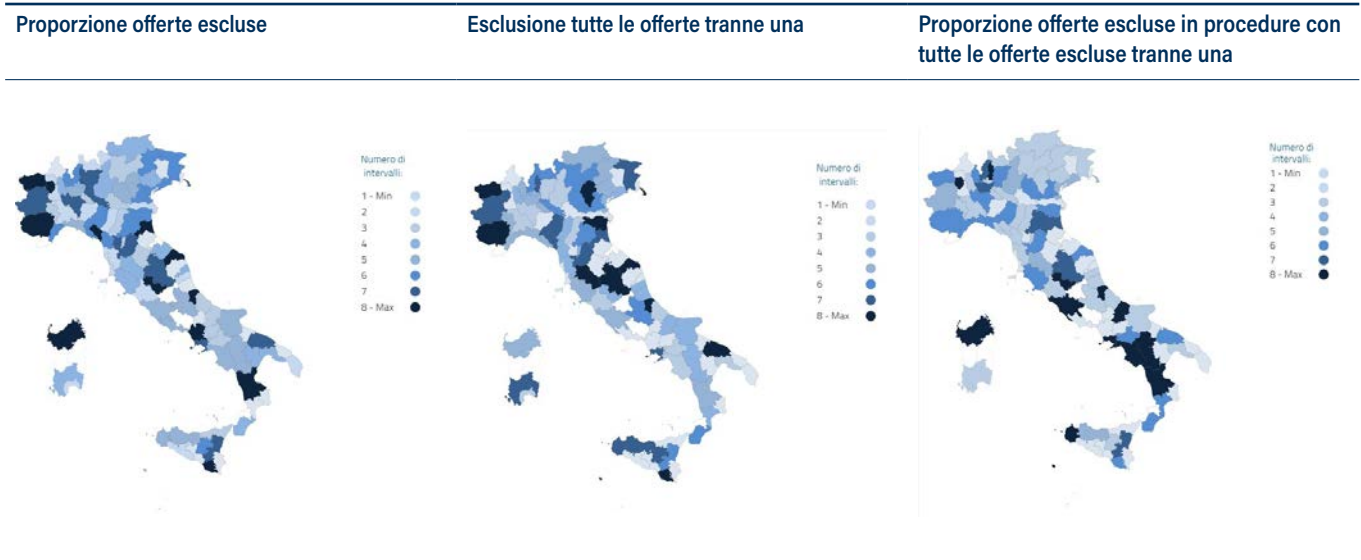
**Figura 3: Distribuzione provinciale dell'indicatore relativo all'offerta singola e dell'indicatore relativo alla quota assicurata ad un'impresa sul totale degli appalti di una stazione appaltante (fonte ANAC)**





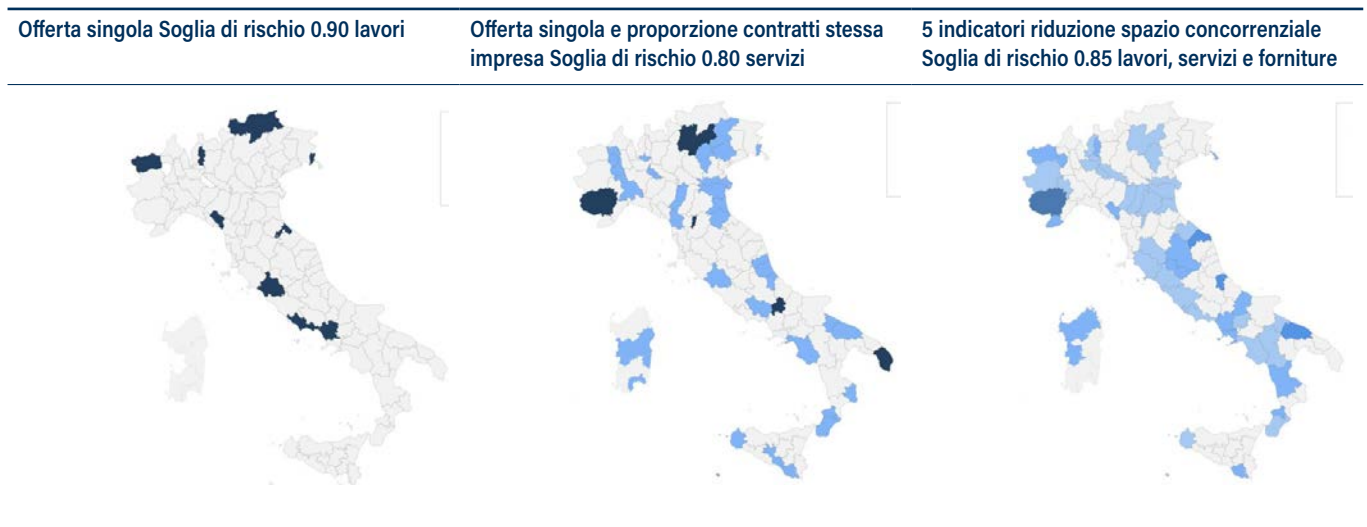
Altri 3 indicatori di riduzione della concorrenza concernono invece la pratica dell'esclusione delle imprese partecipanti alle gare in fase di valutazione delle offerte da parte della stazione appaltante. Di seguito la distribuzione provinciale di questi 3 indicatori.

**Figura 4: Distribuzione dell'Indicatore sulla proporzione offerte escluse, Indicatore sull'esclusione di tutte le offerte tranne una e Indicatore sulla proporzione delle offerte escluse (fonte ANAC)**



Un aspetto innovativo del sistema di *dashboard* è che permette di calcolare gli indicatori di sintesi secondo diverse soglie di rischio, ottenuti condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori di rischio corruttivo. In particolare, per ognuno degli indicatori selezionati (uno, tutti e 17 o un sottoinsieme scelto in base ad una dimensione del fenomeno omogenea, ad esempio quella citata della riduzione dello spazio concorrenziale) viene infatti attivata una *red flag* in una determinata provincia se il suo valore supera quello di una data percentuale delle province con valore meno rischioso. Il valore soglia può essere liberamente scelto in base al rischio che si vuole evidenziare e può variare da 0.75 a 0.99. Impostando il valore a 0.75 si attiveranno le *red flag* per il 25% delle province con il valore più rischioso mentre impostandolo a 0.99 si ritiene a rischio solo l'1% delle province marcate con una *red flag*. Ad esempio, di seguito vengono mostrate le mappe relative all'offerta singola, all'offerta singola considerata congiuntamente all'indice di eterogeneità di Gini, e ai 5 indicatori di riduzione della concorrenza considerati tutti congiuntamente, per un determinato settore e con valori della soglia di rischio rispettivamente pari a 0,90 (10% province più rischiose), 0,80 (20% province più rischiose) e 0,85 (15% province più rischiose).

**Figura 5: Distribuzione dell'Indicatore sull'offerta singola con soglia di rischio 0.90 lavori, Indicatore con soglia di rischio 0.80 servizi e Indicatore sulla riduzione dello spazio concorrenziale con soglia di rischio 0.85 lavori, servizi e forniture (fonte ANAC)**



Il sistema di indicatori descritto può d'altra parte rappresentare un primo passo nella realizzazione di strumenti più sofisticati, idonei alla prevenzione e al contrasto di fenomeni lesivi dell'efficace ed efficiente allocazione delle risorse negli appalti pubblici. La sempre maggiore disponibilità di grandi moli di dati sta d'altra parte spostando l'attenzione sull'opportunità di sviluppare algoritmi avanzati, affiancando alle analisi statistiche tradizionali anche tecniche di analisi dei dati e intelligenza artificiale, ad esempio per l'individuazione di forme di segnalazione mirate, che riguardino vuoi la singola transazione, vuoi l'attività di acquisto di una certa amministrazione o dell'insieme delle amministrazioni in un certo ambito territoriale. Ciò in coerenza con quanto previsto dai Regolamenti Ue n. 2021/241 (istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza) e 2021/1060 (sulle disposizioni comuni per la nuova politica di coesione 2021-27), nonché la Comunicazione della Commissione 2021/C91/01 (sulla collusione negli appalti), in ordine alla necessità 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, menzionando la centralità degli indicatori di rischio quale strumento di prevenzione e contrasto delle irregolarità sul mercato degli acquisti da parte delle Amministrazioni pubbliche, quali le frodi, la corruzione, i conflitti di interesse e fenomeni di collusione.

In conclusione, alla luce del Framework sulla misurazione della corruzione dell'UNODC, il sistema degli indicatori di rischio corruttivo elaborati e resi pubblici da ANAC attraverso un sistema di *dashboard* rivolto all'intera collettività rappresenta un contributo del paese al raggiungimento dell'obiettivo 16.5 dell'Agenda ONU 2030.

### 7.3.2. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori<sup>130</sup>

Una sezione del sistema di indicatori di rischio corruttivo dell'ANAC, relativa ai cosiddetti indicatori di "contesto", ha d'altra parte un evidente debito intellettuale con il rapporto sul Benessere equo e sostenibile ("*Bes*"), avviato nel 2010 dall'Istat insieme al Cnel, che rappresenta uno strumento fondamentale per valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale attraverso un quadro informativo statistico articolato attualmente in 12 domini e 152 indicatori<sup>131</sup>. Gli indicatori di contesto di ANAC condividono infatti con il *Bes* la metodologia ormai consolidata, impiegata già da molti anni per la misurazione di fenomeni complessi multidimensionali (come il benessere e la corruzione), sia a livello nazionale che internazionale<sup>132</sup>. Trattasi in particolare dell'articolazione in domini (*pillars*) e l'utilizzo di indicatori compositi che semplificano la lettura della complessità dovuta a tante dimensioni riducendola ad un unico numero. In particolare, gli indicatori di contesto supportano l'analisi del rischio corruttivo nei territori prendendo in considerazione 18 indicatori su base provinciale,

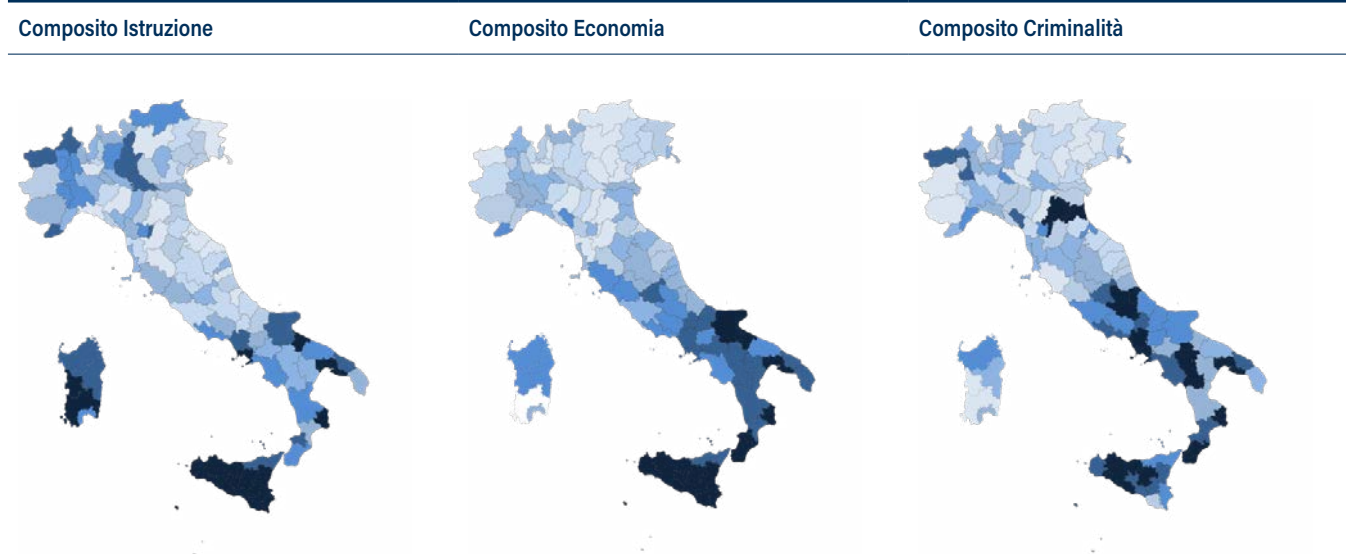
<sup>130</sup> A cura di ANAC.

<sup>131</sup> Cfr. Istat, Rapporto Bes 2023.

<sup>132</sup> In relazione agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, si veda anche il "Rapporto SDGS 2023. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia", sempre a cura di Istat, le cui misure statistiche hanno ampi punti di contatto con il sistema degli indicatori del *Bes*.

che sono stati raccolti in 4 domini tematici: criminalità, istruzione, economia, capitale sociale<sup>133</sup>. La scelta dei domini e degli indicatori che ne fanno parte è stata guidata dalle relazioni tra il fenomeno corruttivo e una serie di fattori culturali, giuridici, economici, sociali, politico-istituzionali che possono influire sulla sua diffusione e persistenza individuate prevalentemente dalla letteratura economica. Per ciascuno dei domini viene inoltre calcolato un indice composito e i 4 indicatori tematici sono sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice "composito dei compositi". 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 dei fattori latenti che rappresentano il contesto in cui si manifesta la corruzione, di per sé elusiva e non sempre facilmente associabile a relazioni dirette e unidirezionali di tipo causa-effetto. La metodologia di sintesi impiegata per determinare gli indici compositi è quella denominata *Adjusted Mazziotta Pareto Index* (AMPI), implementata e utilizzata dall'Istat per il *Bes* e recentemente anche per la costruzione dell'indice di fragilità comunale e dell'indice di povertà educativa<sup>134</sup>. Il livello territoriale considerato dagli indicatori di contesto ANAC è la provincia e i dati provengono da vari fonti (Istat, INVALSI, Ministero dell'Interno, MEF, Agcom, Avis). Di seguito vengono mostrate le mappe relative a 3 *pillars*.

**Figura 6: Rappresentazione grafica dell'Indice composito dell'Istruzione, dell'Economia e della Criminalità (fonte ANAC)**

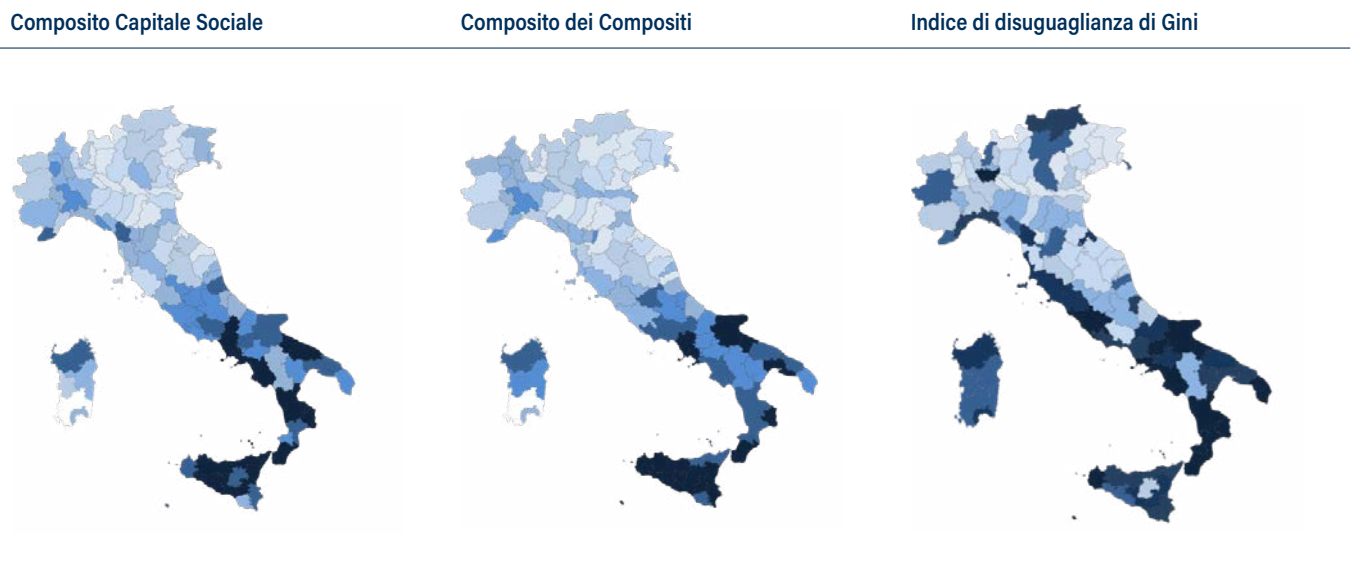


Nelle tre mappe che seguono sono inoltre rappresentati l'ultimo composito di dominio, il composito dei compositi nonché uno dei 25 altri indicatori semplici non facenti parte dei domini, ossia l'indice di disuguaglianza di Gini. Tale indice è di particolare interesse per le complesse implicazioni di natura socio-economica che derivano dal fenomeno che misura, cioè la disuguaglianza economica. Tale disuguaglianza è peraltro nel novero dei fattori considerati dall'Agenda ONU che danno luogo alla violenza, all'insicurezza e all'ingiustizia (citato al primo posto, e seguito dalla corruzione, dall'inefficienza dei governi, e dai flussi illeciti di armi e denaro). Senza contare che, la medesima Agenda ONU ha inserito la riduzione della disuguaglianza tra i propri obiettivi ("Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni").

133 A completamento del quadro, sono stati considerati ulteriori 25 indicatori di contesto non raccolti in domini.

134 Cfr. al riguardo Istat, Rapporto Annuale 2024.

Figura 7: Rappresentazione grafica dell'Indice composito Capitale Sociale, del Composito dei Compositi e dell'Indice di Gini (fonte ANAC)



In relazione ai 4 domini, è interessante notare come 2 delle dimensioni analizzate, il capitale umano (qui espresso in termini di istruzione) e il capitale sociale, siano elementi considerati dalla moderna letteratura economica tra le principali determinanti sia della crescita economica sia del benessere sociale.

Con particolare riferimento al capitale sociale, questo può essere sintetizzato da concetti quali la coesione della comunità di appartenenza, l'affidabilità, la lealtà, la fiducia reciproca degli attori sociali, ossia da fattori che pongono le basi per un efficace sviluppo delle transazioni economiche e delle relazioni tra cittadini e istituzioni. Una maggiore fiducia nelle istituzioni e nel corpo politico e nelle relazioni sociali interpersonali si associa a livelli più bassi di corruzione.

Nelle mappe di seguito riportate ci si concentra sui 5 indicatori di capitale sociale, che possono definirsi come descrittivi di fenomeni di attitudine a comportamenti opportunistici nei test scolastici e di segregazione socio-economica nelle scuole e, in direzione opposta, di altruismo e uguaglianza di genere.

In particolare, gli ultimi 2 indicatori sono considerati entrambi nel *Bes* (rispettivamente, nel dominio relazioni sociali e in modo trasversale), mentre uno è specifico obiettivo dell'Agenda ONU 2030 con "Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze"

Figura 8: Rappresentazione grafica degli indicatori Invalsi di cheating, varianza tra classi e scarto dell'ESCS (Economic, Social and Cultural Status) (fonte ANAC)

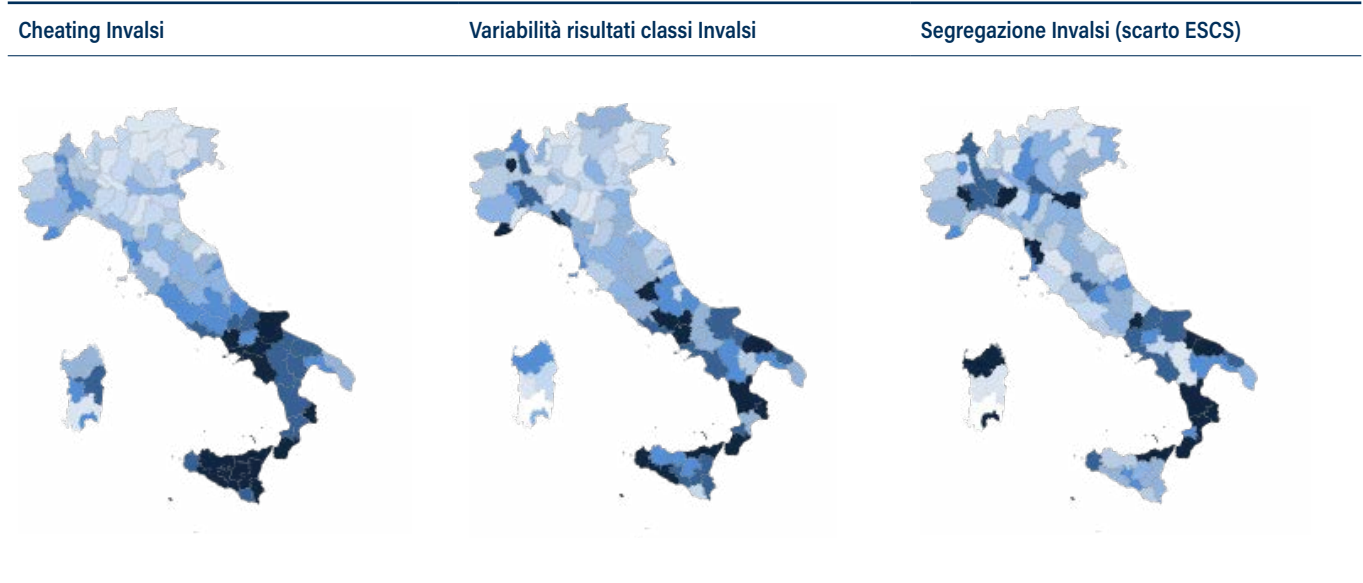
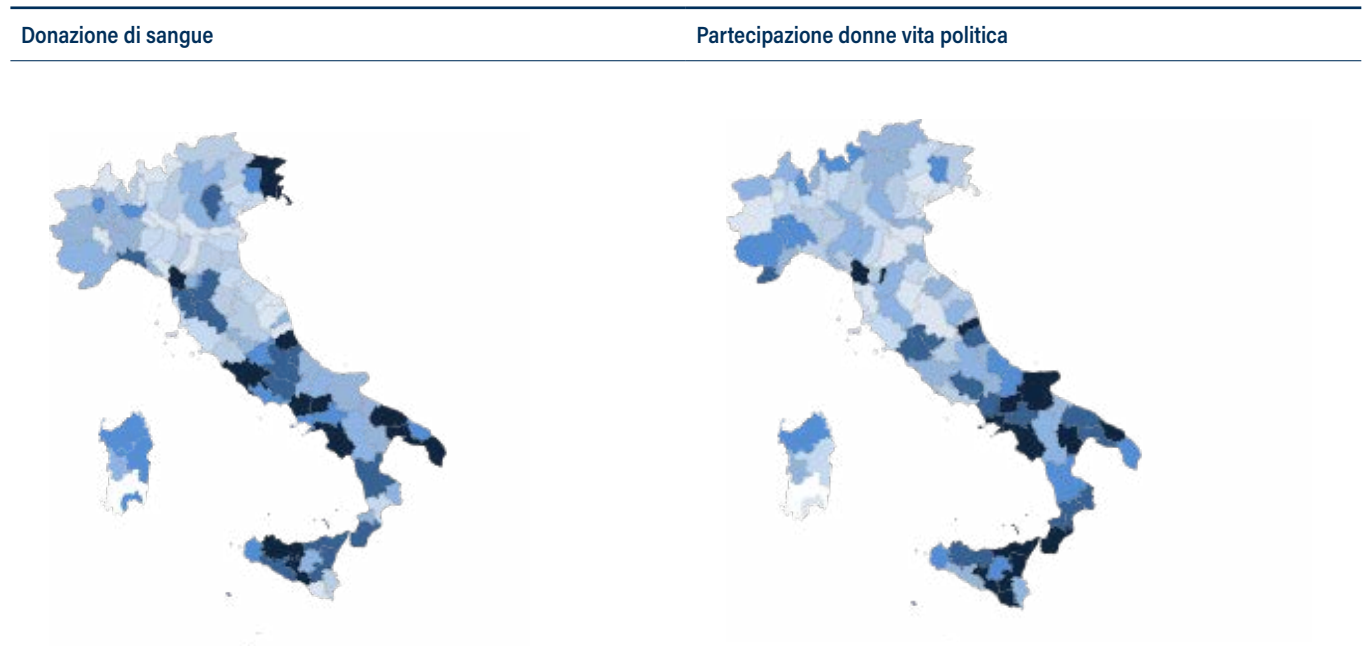


Figura 9: Rappresentazione grafica degli indicatori di donazione sangue e di partecipazione delle donne alla vita politica (percentuale di sindaci donna) (fonte Anac)



Il capitale sociale è quindi un indicatore utile a rappresentare il contesto in cui si manifesta il fenomeno corruttivo. Ma la relazione è anche biunivoca, in quanto il danno arrecato dalla corruzione è forse superiore agli sprechi monetari immediati indotti dalla stessa, accompagnandosi infatti a molteplici distorsioni che interessano la sfera sia pubblica sia privata, tra cui la perdita di fiducia che il fenomeno genera nei cittadini.

Per questo motivo la corruzione mina il tessuto stesso del vivere civile e può pertanto ridurre il capitale sociale, deprimendo così anche la crescita e il benessere. Anche per questo motivo il sistema degli indicatori realizzato da ANAC è volutamente semplice da comprendere e utilizzare, dando primaria importanza alla divulgazione e disseminazione dei risultati del progetto. Dietro il sistema degli indicatori ci sono strutture IT, dati e algoritmi complessi, ma le *dashboard* risultano comprensibili e accattivanti soprattutto per i giovani, i cittadini del domani, al fine di coinvolgerli più facilmente in domande, riflessioni e aumentarne la consapevolezza e il senso civico.

L'ottica nell'ambito della quale è stato costruito il portale degli indicatori è infatti quella di rafforzare il senso etico e la coscienza collettiva del grave danno sociale derivante dalla corruzione, la cui prevenzione e repressione sono condizioni necessarie ma non sufficienti per la riduzione del fenomeno, laddove la leva più efficace nel lungo periodo è quella, appunto, della crescita del capitale sociale.

## 2. Focus Tematici

## 1. Introduzione

Come noto le politiche sociali e del lavoro sono sempre chiamate ad affrontare sfide complesse e sempre mutevoli, determinate dai cambiamenti economici e sociali che percorrono in profondità il Paese. I mutamenti recenti, segnati dalla crisi economica, dalla transizione digitale e dalla crescente disuguaglianza sociale, si inseriscono in un contesto già segnato da disparità territoriali e settoriali che il sistema di welfare e le istituzioni pubbliche cercano di affrontare attraverso riforme mirate, non sempre organiche.

Muovendosi in corrispondenza con i macro-settori di servizi analizzati nel capitolo 1, i documenti raccolti in questo capitolo offrono uno spaccato di alcuni dei principali nodi critici che riguardano l'inclusione sociale, il sostegno alle categorie più vulnerabili, i servizi educativi per la prima infanzia, l'occupazione giovanile, lo sviluppo delle comunità urbane ed i servizi di fornitura del bene essenziale dell'acqua.

Tali contributi forniscono non solo una descrizione puntuale degli strumenti e delle politiche adottate più di recente, ma anche un'occasione per riflettere sulla necessità di una più profonda trasformazione dei sistemi di supporto pubblico. Si è cercato, pertanto, di fornire prospettive di sviluppo delle politiche pubbliche, orientate ad una risposta alle situazioni contingenti ma senza dimenticare di tracciare proposte di riforma e cambiamento volte a governare i cambiamenti in atto con l'idea di adeguare rapidamente settori nevralgici di servizi pubblici ai rapidi ed emergenti input provenienti dalla società civile e del mercato del lavoro.

In aderenza all'idea di fornire un contributo alle più recenti modifiche normative nell'ambito delle politiche sociali, ci si è concentrati sulla transizione dal Reddito di Cittadinanza (RDC) all'Assegno di Inclusione (ADI) e al Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), riforma chiave delle politiche di contrasto alla povertà. Questa transizione evidenzia la continua tensione tra politiche universalistiche e approcci categoriali. L'ADI rappresenta un tentativo di razionalizzazione, ma pone questioni rilevanti sulla capacità del sistema di welfare di fornire un supporto adeguato a tutti i cittadini, specie ai gruppi più vulnerabili come i cosiddetti "occupabili" e le persone senza dimora. Il dibattito sulla sostenibilità del sistema sociale italiano si collega strettamente agli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU, in particolare rispetto agli obiettivi di inclusione sociale e riduzione delle disuguaglianze (Obiettivi 1 e 10).

La prospettiva di un'azione di supporto a quelle categorie di cittadine e cittadini a rischio di marginalizzazione ha ispirato anche il contributo sul tema della violenza di genere, concentratosi sui servizi a supporto delle donne vittime di violenza. In un'epoca in cui la lotta contro la violenza di genere è sempre più riconosciuta come una priorità internazionale, l'Italia ha compiuto significativi progressi nella fornitura di "spazi" di protezione come i centri antiviolenza e le case rifugio.

Restano, tuttavia, delle lacune, in particolare riguardo alla distribuzione territoriale dei servizi e alla qualità del supporto offerto: la pandemia da COVID-19 ha aggravato le difficoltà di accesso ai servizi per molte donne, rendendo ancora più pressante l'esigenza di un coordinamento più efficiente tra le istituzioni nazionali e regionali, in linea con le raccomandazioni europee sulla parità di genere e la prevenzione della violenza.

La problematica nell'accesso è oggetto anche del focus sui servizi educativi per la prima infanzia. Qui si sottolinea l'importanza di garantire un accesso equo e di qualità in linea con gli obiettivi europei, sulla



scorta della riconosciuta importanza che una solida e capillare rete di Servizi educativi per la Prima infanzia riveste nel processo di sviluppo sociale ed economico di un Paese.

Volgendo l'attenzione verso il tema dell'occupazione giovanile, è stato realizzato uno specifico approfondimento sui servizi di placement universitario, aspetto cruciale in un Paese che fatica a integrare i giovani nel mercato del lavoro. L'analisi delle strutture di intermediazione offerte dalle università italiane rivela un persistente disallineamento tra le competenze fornite dal sistema educativo e le richieste del mercato del lavoro. Le università, attraverso i servizi di placement, svolgono un ruolo sempre più importante nel facilitare questa transizione, ma permangono problemi strutturali legati alla mancanza di coordinamento e alla frammentazione delle politiche attive del lavoro.

Tutto ciò senza dimenticare che il ruolo che la Pubblica Amministrazione è chiamata a svolgere si muove in una dimensione a 360°, coinvolgendo anche le politiche di tutela del territorio e quelle di programmazione per affrontare efficacemente i cambiamenti climatici, l'inquinamento e la crisi energetica.

In tale direzione, è stato analizzato il tema delle strategie e degli strumenti per la rigenerazione urbana in Italia, proposta come una soluzione per creare città più sostenibili, inclusive e vivibili nell'idea che non sia più sufficiente puntare solo sull'innovazione tecnologica, ma che, anzi, si debba puntare su di un cambiamento culturale e strategico.

Cultura e strategia sono anche alla base dell'ultimo dei focus del capitolo, dedicato ai servizi idrici. Nell'esaminare l'impatto crescente dei cambiamenti climatici, in particolare quelli della siccità, sulle risorse idriche italiane, emerge una descrizione dell'attuale situazione della gestione idrica che rimarca importanti criticità infrastrutturali ed una problematica frammentazione gestionale.

Tutti i documenti hanno il merito di tratteggiare con chiarezza le sfide che il Paese si trova ad affrontare e propongono una visione concreta di miglioramento anche, ma non solo, sfruttando le opportunità fornite dal PNRR.

## 2. Servizi per gli occupabili e le persone senza dimora

a cura di Enrica Morlicchio<sup>135</sup>

### 2.1. Premessa

Il 9 luglio 2024 l'Inps ha comunicato i primi dati relativi ai nuclei beneficiari dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). Al maggio 2024 (ultimi dati disponibili) i nuclei beneficiari dell'ADI sono stati 625mila con un importo medio erogato pari 618 euro. Complessivamente le domande accolte per il SFL al 30 giugno 2024 sono state 96.000 (il 57% donne). Si tratta di cifre per il momento inferiori alle previsioni e al numero di beneficiari della precedente misura. Questa sezione del rapporto intende pertanto concentrarsi sulla transizione dal RDC all'ADI con particolare riguardo alle condizioni di avvicinamento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda 2030. All'interno della vasta platea di soggetti beneficiari sono state selezionate due categorie per un primo bilancio: i soggetti classificati come "occupabili" e i senza dimora. Lo scopo è di offrire alcune considerazioni preliminari sulla qualità dei servizi e interventi messi in pratica e sul livello di soddisfazione dei diversi soggetti in campo (assistenti sociali, dirigenti di settore, utenti, operatori del Terzo Settore). Tali considerazioni si basano su interviste effettuate in diverse realtà di città italiane medie e grandi a persone che nei diversi settori ricoprono ruoli di coordinamento e di direzione e a esperti del settore, su focus group con testimoni privilegiati, nonché sulla analisi di linee guida ministeriali e dell'Ordine degli Assistenti sociali e di ogni altra documentazione utile<sup>136</sup>. È stato altresì realizzato un approfondimento delle problematiche emerse in occasione della Audizione presso la sede del Cnel che ha avuto luogo il 29 maggio 2023.

### 2.2. Il passaggio dal RDC all'ADI

Anticipata dalla "riforma ponte" inserita nella legge di bilancio del 2023 e poi formalizzata con DL 48/2023 (cd. Decreto Lavoro)<sup>137</sup>, l'abolizione del Reddito di Cittadinanza (RDC) è stata una delle prime misure approvate dal Governo e dalla maggioranza parlamentare. La sostituzione del RDC con nuove misure – denominate Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) e Assegno di Inclusione (ADI) - era del resto del tutto attesa dal momento che era stata tra le proposte contenute nei programmi elettorali di tutti i partiti che costituiscono l'attuale maggioranza di governo (nonché di Italia Viva e Azione) e al centro di un discorso pubblico molto polarizzato (Saraceno 2023).

Dopo che il RDC e, in misura più limitata, il Reddito di inclusione-REI, avevano finalmente adottato l'approccio dell'universalismo selettivo secondo quanto raccomandato in sede di Commissione europea (2022), l'ADI, annunciata quale «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e alla esclusione sociale delle fasce deboli», segna il ritorno a una impostazione categoriale delle politiche di reddito minimo. Tale provvedimento ha infatti quale elemento qualificante l'adozione di requisiti anagrafici ed economici più stringenti che di fatto comporta una divisione tra i cosiddetti "occupabili", tutti i nuclei familiari con componenti in età di lavoro (tra 18 e 59 anni) cui è riservata la misura del SFL (una indennità di partecipazione a programmi formativi o a progetti di pubblica utilità di importo pari a 350 euro mensili erogata per un massimo di 12 mesi) da un lato e i cosiddetti "non occupabili" che accedono a una prestazione non molto dissimile, per requisiti e per entità, al precedente RDC dall'altro. In questo secondo gruppo rientrano i nuclei con almeno un componente minorenne, disabile o di età superiore a 59 anni. In sede di conversione del DL sono stati classificati come "non occupabili" anche i nuclei familiari con

<sup>135</sup> Consigliera CNEL, Professoressa ordinaria di Sociologia economica presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>136</sup> A questa sezione della relazione hanno collaborato Maristella Cacciapaglia (Università di Milano Statale), Caterina Cortese (fio.PSD), Domenica Farinella (Università di Messina), Dante Sabatino (Irpss-CNR), Francesco Seghezzi (Adapt).

<sup>137</sup> Successivamente convertito con modificazioni nella L. 85/2023. Oltre ai requisiti di cittadinanza (vale per italiani, di Paesi Ue e titolari di permesso di soggiorno) e residenza (almeno 5 anni), le persone devono avere un valore dell'Isee non superiore a 9.360 euro, un reddito familiare inferiore a 6mila euro annui moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (che considera la presenza di disabili, minori e anziani) o di 7.560 euro, il caso di presenza di persone con disabilità gravi o non autosufficienza, un patrimonio immobiliare non superiore a 30mila euro oltre la casa di abitazione), un patrimonio mobiliare fino a 6mila euro. Nessun componente deve essere intestatario di autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati nei 36 mesi precedenti la richiesta.

L'assegno è erogato mensilmente, per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per periodi ulteriori di 12 mesi. Consiste in un'integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6mila euro annui o a 7.560 euro annui per nuclei con anziani sopra i 67 anni o disabili gravi, salvo maggiorazioni. Si aggiunge una integrazione del canone di affitto per i nuclei che abitano in affitto fino a un massimo di 3.360 euro annui.

"componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione": costoro possono accedere all'ADI anche se fanno parte di un nucleo senza i componenti delle altre categorie "meritevoli"<sup>138</sup>. Coloro che sono classificati come "non occupabili" vengono inviati subito ai servizi sociali del Comune di residenza "per l'analisi e la presa in carico dei componenti con bisogni complessi e per l'attivazione degli eventuali sostegni" allo scopo di effettuare una "valutazione multidimensionale del bisogno" anche "attraverso una équipe multidisciplinare". I componenti del nucleo "attivabili al lavoro" non sono per definizione ritenuti portatori di bisogni complessi, e dunque "meritevoli" di un minimo contatto con i servizi sociali: essi vengono immediatamente spediti ai centri per l'impiego anche se ad esempio si tratta di un giovane adulto privo di qualsiasi esperienza professionale e con problematiche specifiche o di un ultracinquantenne espulso dal ciclo produttivo e da lungo tempo disoccupato. Va poi considerato che proprio questo tipo di soggetti spesso vivono in contesti difficili come quelli nei quali abbiamo condotto un approfondimento e cioè Messina e Taranto<sup>139</sup>.

### 2.3. La governance della misura

Con l'introduzione dell'ADI e del SFL il sistema di governance delle politiche di contrasto alla povertà è stato modificato, attribuendo una maggiore responsabilità ai servizi sociali per la valutazione del percorso di attivazione/inclusione più appropriato e per la messa a punto di un approccio integrato limitatamente ai beneficiari di ADI. In tal modo è andato disperso il patrimonio di conoscenze amministrativo maturato durante l'esperienza del RDC (nella quale aveva avuto un ruolo centrale l'INPS) di tipo amministrativo per altro non esente da alcuni problemi (Saraceno 2024).

Vediamo molto brevemente il percorso che il richiedente deve seguire per poter sottoporre a valutazione la sua condizione e mostrare di possedere i numerosi requisiti richiesti. Il primo passaggio consiste nell'inoltrare la domanda in via telematica all'Inps con l'iscrizione alla piattaforma di attivazione del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) e procedere alla sottoscrizione del patto di attivazione digitale (PAD). Con quest'ultima, i dati del nucleo familiare vengono inviati automaticamente al servizio sociale del comune di residenza che effettua l'analisi multidimensionale dei componenti del nucleo e individua i percorsi di attivazione degli occupabili e gli eventuali sostegni per i non occupabili. Questo passaggio è simile a quanto avveniva per il Reddito di Cittadinanza con la sottoscrizione del Patto di Servizio, ma in tal caso è il singolo soggetto "attivabile al lavoro" e non l'intero nucleo familiare ad essere preso in carico. A titolo di esempio a chi è privo di credenziali educative e formative può essere proposto di conseguire il titolo di studio dell'obbligo tramite scuole serali, o ottenere qualificazioni spendibili sul mercato del lavoro, come la patente per la guida dei mezzi di trasporto pesanti. Altre misure di accompagnamento e impegni sociali che possono essere inseriti nel patto sono l'educativa domiciliare, l'inserimento dei minori nei centri di aggregazione, la partecipazione a progetti di utilità sociale o ai tirocini di inclusione. I beneficiari devono presentarsi ai servizi sociali per il primo appuntamento, spontaneamente o a seguito della convocazione, entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD del nucleo familiare<sup>140</sup>. Qualora non risulti avvenuto il primo incontro per mancata convocazione dei servizi sociali l'erogazione viene sospesa in attesa del contatto. Se è la famiglia a non presentarsi alla convocazione decade dalla misura. Successivamente alla prima presa di contatto il beneficiario deve recarsi trimestralmente presso i servizi sociali. Il monitoraggio serve a valutare come procede il patto nel corso del tempo, ma anche a ricordare a chi disattende gli impegni che rischia di incorrere in sanzioni o sospensioni del beneficio. Le intervistate sottolineano che quello che le assistenti sociali possono fare è monitorare gli "impegni", ad esempio che l'utente continui il percorso di formazione scelto o che i figli vadano a scuola, ma la scarsità di occasioni lavorative, soprattutto per quello specifico profilo di lavoratori e soprattutto nel Mezzogiorno, rimane uno dei principali punti critici da affrontare. Inoltre dato lo squilibrio tra numero di beneficiari e numero di assistenti sociali questi ultimi vanno incontro a difficoltà nell'effettuare un effettivo monitoraggio.

138 Più in dettaglio si tratta di persone affette da disturbi mentali o con dipendenze patologiche, inclusa la dipendenza da alcol o gioco; persone vittime di tratta o di violenza di genere; ex detenuti nel primo anno successivo al fine pena; persone che "in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio" e siano pertanto inserite ai sensi della L. 328/2000 in strutture di accoglienza; persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all'art. 2, comma 4, L. 1228/54 o persone "in condizione di povertà estrema e senza dimora" che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna; giovani tra i 18 e i 21 che vivono fuori dalla famiglia in forza di provvedimento dell'autorità giudiziaria.

139 Nel caso di Taranto si rileva che da aprile 2023 il Centro per l'impiego è chiuso a causa di problemi di igiene e inagibilità dei locali dove era ospitato. Di conseguenza, tutti i cittadini, inclusi i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, hanno dovuto recarsi presso le altre sedi della provincia di Taranto o affrontare complesse procedure online e lunghe attese telefoniche.

140 Il termine dei 120 giorni a decorrere dalla sottoscrizione del PAD e non dalla iscrizione in piattaforma è stato introdotto a partire dal 1° marzo 2024 a seguito delle richieste dei servizi sociali che non riuscivano a fronteggiare il flusso di richieste a fronte di problemi di malfunzionamento. Questo aspetto sarà ripreso nelle conclusioni.

## 2.4. I servizi per gli occupabili

I servizi coinvolti nella implementazione dell'ADI sono i Servizi Sociali e Socio-Sanitari che intervengono a monte e a valle dell'attribuzione della misura: a monte, in quanto agenzie di certificazione della condizione di 'fragilità' o debolezza occupazionale dei potenziali beneficiari; a valle, in quanto organismi di orientamento della platea degli occupabili, indirizzati verso i percorsi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale più idonei. Gli altri servizi che giocano un ruolo determinante sono i Servizi per l'impiego. Accanto ad essi, un servizio non secondario è quello offerto dai Patronati e dai CAF che in prima battuta aiutano le famiglie a presentare la domanda di ADI. Una figura chiave dell'attuazione della misura è il "case manager" che ha il compito di valutare i bisogni e le possibilità di inclusione sociale e lavorativa dei nuclei familiari e di disegnare dei percorsi personalizzati, in particolare per i componenti "attivabili". A questo riguardo alcune assistenti sociali hanno riscontrato un numero elevato di domande che all'atto del colloquio risultavano essere state compilate in modo sbagliato nella parte relativa ai carichi di cura sia nel caso di domande presentate individualmente dai richiedenti che tramite CAF. Molto spesso si è rilevato che utenti che avevano indicato di non avere carichi familiari, e che di conseguenza risultavano occupabili, di fatto non lo erano ("falsi positivi"). Ma erano presenti anche situazioni opposte, ovvero di persone occupabili che non risultavano tali ("falsi negativi"). Secondo le assistenti sociali questo problema è imputabile a una scarsa comprensione della dicitura "carichi di cura", che dovrebbe diminuire quando gli operatori CAF acquisiranno una maggiore competenza in materia.

A parere delle intervistate la situazione più preoccupante riguarda quei soggetti (e le rispettive famiglie) che percepivano il RdC e che adesso sono escluse dall'ADI, mentre chi accede alla misura riesce a cumulare l'ADI con altre forme di sostegno, come ad esempio l'indennità di frequenza (in presenza di bambini con DSA), l'assegno unico nelle famiglie con minori, l'assistenza domiciliare integrata, o ancora l'assegno di accompagnamento o la pensione sociale (che l'ADI spesso integra essendo troppo bassa<sup>141</sup>).

Per quanto riguarda il potenziamento dell'occupabilità dei beneficiari ADI le assistenti sociali rimarkano come la loro possibilità di azione sia comunque contenuta; avendo scarsa capacità di incidere sul piano occupazionale, il loro compito si limita spesso nello stimolare le persone a prendere consapevolezza del fatto che anche questa misura, come il RdC, potrebbe concludersi da un giorno all'altro, per cui è necessario migliorare la propria formazione per aumentare le *chances* di trovare lavoro. In particolare, le assistenti sociali hanno notato una tendenza dei percettori di ADI ad attivarsi di più per la ricerca di opportunità formative rispetto ai beneficiari di RdC. A loro parere ciò sarebbe dovuto proprio allo shock relativo alla sospensione del reddito di cittadinanza e alla scoperta di requisiti sempre più stringenti nella nuova misura. Si sarebbe così diffusa la consapevolezza che questo tipo di sostegni sono temporanei e che non necessariamente i beneficiari attuali rientreranno nei percorsi futuri. Si confermano dunque i problemi legati alla tipologia di offerta dei corsi di formazione professionale regionali e alle difficoltà di inserimento lavorativo dopo il conseguimento del titolo, per superare le quali occorre pensare ad incentivi ben più efficaci degli sgravi fiscali previsti dal RDC che non hanno sortito l'effetto sperato.

## 2.5. Il raccordo con il piano GOL

Il contesto in cui viene introdotto il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), diretto agli ex beneficiari di Reddito di cittadinanza c.d. occupabili si innesta sulla presenza, finanziata dal PNRR del piano di Garanzia dell'Occupabilità dei Lavoratori (GOL). Da un lato, infatti, le persone inserite nel piano GOL potrebbero essere beneficiari di SFL, ma senza aver fruito di una misura di politica attiva non possono accedere all'indennità prevista. Dall'altro i beneficiari di SFL dovranno essere supportati nell'individuare un corso di formazione mediante analoghe modalità con le quali vengono avanzate proposte di politiche attive a chi è inserito nel programma GOL. E proprio quest'ultima considerazione genera un certo scetticismo sulla possibilità che chi ha diritto al SFL possa effettivamente avviare un percorso formativo e quindi ricevere la relativa indennità.

<sup>141</sup> In questo senso un'assistente sociale suggerisce che avrebbe molto più senso innalzare il valore minimo della pensione sociale piuttosto che integrarla con l'ADI, ottimizzando la gestione delle risorse.

Dati recenti (Anpal, 2023) mostrano, infatti, che le persone sono state contattate nell'ambito di GOL ma ben poco è stato fatto sul fronte della loro concreta attivazione con solo il 14,6% dei beneficiari di GOL occupati. Inoltre, se è già difficile ipotizzare che le persone occupabili vengano rapidamente inserite in uno dei suddetti corsi, è ancora più difficile immaginare che questo porti automaticamente, dopo la sua conclusione, a trovare un lavoro.

Infatti, osservando le caratteristiche soggettive di questo bacino di occupabili, emerge che in gran parte si tratta di persone che non lavorano da molti anni, con un livello di alfabetizzazione molto basso, senza le competenze necessarie a chi dovrebbe assumerli, come è stato dimostrato dall'ANPAL nel corso di un'audizione parlamentare sul decreto di riforma che ha analizzato qualitativamente il gruppo dei beneficiari di GOL. È emerso che tre quarti di loro non hanno avuto esperienze lavorative negli ultimi tre anni e il 10% è disoccupato da più di 12 mesi.

Nell'ambito del piano GOL è stata prodotta una profilazione quantitativa degli iscritti al piano che, sulla base delle Dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro rilasciate tra il 2018 e il 2019 (3,4 milioni di persone), stima la probabilità di rimanere disoccupati per più di un anno in relazione alle caratteristiche del lavoratore. Dividendo i lavoratori in lavoratori a basso rischio (alta probabilità di trovare un lavoro entro l'anno) e ad alto rischio (alta probabilità di disoccupazione a lungo termine), solo un lavoratore su 5 risulta essere pronto per il lavoro; nel caso dei soli beneficiari del RDC, questo numero scende a uno su 30.

Al contrario, due terzi dei beneficiari di RDC hanno un'alta probabilità di diventare disoccupati a lungo termine. Sono dati che confermano quanto si è già avuto modo di osservare e cioè che la definizione di occupabile costruita sulla base di criteri amministrativi tende a non considerare una serie di difficoltà dei senza lavoro che non sempre, come si sembrerebbe supporre, si trovano in questa condizione per loro volontà.

---

## 2.6. I servizi per senza dimora

Come si è già accennato le persone senza dimora incontrano molto spesso difficoltà di accesso ai servizi territoriali e, di conseguenza, rischiano di non ricevere percorsi di sostegno adeguati al superamento dello stato di bisogno, fragilità e grave emarginazione sociale nei quali si trovano. Le ragioni del difficile raggiungimento di questi gruppi di popolazione risiedono, da una parte, nella multidimensionalità delle problematiche individuali e del portato di bisogni complessi, dall'altra nel funzionamento del sistema dei servizi sociali che talvolta opera in maniera frammentata o discontinua non riuscendo a garantire una presa in carico globale e continuativa di persone che presentano maggiori elementi di vulnerabilità.

Le misure di reddito minimo introdotte in Italia negli ultimi anni (REI e RDC) hanno posto requisiti così stringenti da rendere ancor più difficile il raggiungimento della popolazione in condizioni di povertà estrema o di marginalità. Molte persone senza dimora (1 su 3) non possiedono la residenza anagrafica o la perdono facilmente a causa degli eventi che si susseguono e che rendono la loro posizione di accesso ai diritti di cittadinanza e al sistema di welfare estremamente difficile. Inoltre, molte persone senza dimora non sono occupabili nell'ordinario mercato del lavoro ma necessitano di percorsi specifici di sostegno per l'inserimento occupazionale a causa di condizioni di salute gravi, questioni di genere, livelli di studio bassi e inoccupabilità perdurante. Infine, il divario digitale che le persone più vulnerabili possono avere nella raccolta della documentazione necessaria, così come nella presentazione della domanda o lungo l'intero periodo di erogazione delle prestazioni, rappresenta un ulteriore ostacolo.

Come si è già osservato le persone senza dimora rientrano tra i possibili beneficiari dell'ADI. Tuttavia i requisiti richiesti per accedere all'ADI risultano spesso del tutto irrealistici se rapportati alla condizione di persone che vivono in strada, soprattutto se si tratta di popolazione straniera.

Questo insieme di requisiti formali, spesso slegati dalla realtà, operano come barriere di accesso. Ciò è quanto emerge sulla base di un recente incontro svolto da fio.PSD ETS (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza dimora), con i propri associati <sup>142</sup>, e cioè che sono poche le persone senza

142 Webinar nazionale "Verso l'ADI: una corsa ad ostacoli per le persone senza dimora", 14 marzo 2014. Durante l'incontro a cui hanno partecipato 62 associati fio.PSD (enti pubblici e enti del Terzo Settore), è stato discusso l'omonimo documento e sono stati registrati limiti, opportunità ed

dimora seguite dai servizi che vanno in continuità tra RDC e ADI. Parallelamente si registra un aumento delle persone in povertà che si rivolgono ai servizi per la grave marginalità (centri ascolto, sportelli di segretariato sociale, sedi di associazioni, uffici dei servizi sociali), senso di smarrimento e mancanza di informazioni chiare per i potenziali beneficiari. Allo stato attuale, da una ricognizione relativa al primo trimestre 2024, sembra esserci una forte discontinuità tra RDC e ADI dovuta anche alle pratiche relative al rilascio dell'attestazione di svantaggio regolate dal Decreto ministeriale 154 del 13 dicembre 2023 e nel produrre tutta la documentazione necessaria da inserire nel Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa.

La continuità tra RDC e ADI è resa difficoltosa da una serie di prassi aggiuntive che quest'ultima misura prevede, prime fra tutte l'attestazione della condizione di svantaggio, oggi richiesta dall'ADI e assente nella precedente misura. I servizi sociali possono rilasciare, a corredo, una relazione che dimostri che la persona era titolare di reddito di cittadinanza ma la persona deve comunque assolvere a tutti i requisiti richiesti dall'ADI, compresa l'attestazione e la verifica della condizione reddituale.

Nell'ordine, dunque, per una persona in grave emarginazione adulta le difficoltà principali per accedere alla misura sono relative a:

- assenza del requisito della residenza anagrafica in quanto cancellati per irreperibilità o per mancanza di continuità negli ultimi due anni
- permesso di soggiorno non valido ai fini dell'ADI (in caso di persona senza dimora di cittadinanza straniera)
- rilascio dell'attestazione della condizione di svantaggio da parte dei servizi competenti
- certificazione di presa in carico che, una volta allegata alla domanda, deve poi essere convalidata nuovamente dai servizi sociali
- situazione reddituale e ISEE (in caso di attrazione del reddito del nucleo familiare d'origine al reddito personale – come la normativa in materia di ISEE prevede, si verifica il rischio di superare la soglia dei 9.300 euro e quindi di non rispettare il requisito della condizione reddituale richiesta).

Inoltre, in questo specifico caso, in cui è richiesto un ISEE ordinario, non è possibile ricorrere alla clausola della "estraneità economica affettiva" per evitare che i genitori vengano attratti nell'ISEE dei figli maggiorenni fiscalmente a carico (non coniugati e senza figli). Rimane fuori da questa opportunità l'ISEE ordinario necessario per richiedere l'assegno di inclusione<sup>143</sup>.

In alcuni casi, in cui è possibile dimostrare l'effettiva presa in carico della persona, poiché inserita in percorsi abitativi (come Housing First) o in percorsi di cura sanitaria (presa in carico ai servizi per le dipendenze o la salute mentale), ottenere la certificazione dai servizi sociali o dalle aziende sanitarie locali è più agevole. Similmente i servizi bassa soglia o le accoglienze notturne, anche gestiti da enti di terzo settore, possono rilasciare, su richiesta dei servizi sociali, una relazione che dichiara che la persona è loro assistita e che quindi sussistono tra lei e il territorio legami di interesse e cura.

## 2.7. Capacità di adattamento ai cambiamenti istituzionali e aspetti critici

Come rilevato da Saraceno (2023) l'ADI introduce alcuni miglioramenti rispetto al RDC: la presa in carico multidisciplinare da parte dei servizi sociali, l'abbassamento a cinque anni del requisito di residenza per gli stranieri, per rispondere alle osservazioni critiche della UE al RDC su questo punto, l'introduzione di una franchigia di 3000 euro nel caso di reddito da lavoro per correggere la disincentivazione al lavoro presente nella normativa del RDC sopra segnalata, l'attribuzione di un

coefficiente più alto (0,40), in presenza di una disabilità accertata nel calcolo del reddito familiare disponibile e dell'importo dovuto, il requisito della frequenza di corsi per acquisire il titolo dell'obbligo scolastico o comunque per acquisire la formazione di base necessaria per svolgere qualsiasi lavoro nel caso di giovani che non abbiano terminato la scuola secondaria di primo grado. A fronte di questi mi-

evidenze portate dai territori che sono impegnati nella gestione della nuova misura.

<sup>143</sup> La nuova normativa per il calcolo dell'ISEE prevede "l'attrazione" nel nucleo dei genitori del figlio maggiorenne non convivente, a loro carico ai fini IRPEF a prescindere dall'età (quindi anche se di età superiore a 26 anni) nel caso non sia coniugato e non abbia figli.

gliamenti, ci sono alcuni peggioramenti. Il primo riguarda l'ulteriore riduzione del coefficiente attribuito ai minorenni non disabili, abbassato a 0,25 per il primo figlio e a 0,15 per quelli successivi. Il secondo riguarda l'esclusione, ai fini del calcolo del reddito disponibile, di tutti gli adulti, salvo che in presenza di gravi responsabilità di cura documentate dalla presenza di figli sotto i tre anni o di un familiare con grave disabilità accertata, che portano all'attribuzione di un coefficiente di 0,40 per la persona designata come responsabile della cura, che si aggiunge al coefficiente 1 attribuito alla famiglia in quanto tale e ai coefficienti dei componenti minorenni, anziani o disabili. I figli adulti, i genitori di figli con oltre tre anni, le persone che non hanno responsabilità di cura verso un familiare non autosufficiente, di cui pure si tiene conto nell'ISEE, non sono considerati nella valutazione del reddito, salvo che siano in carico ai servizi sociali per qualche tipo di fragilità. Nella valutazione di Chiara Saraceno, sommato alla riduzione del già svantaggioso coefficiente attribuito ai minorenni, ciò di fatto peggiorerà sia le probabilità di accesso sia l'entità del beneficio delle famiglie con minorenni, specie se sopra i tre anni, se includeranno componenti non conteggiati, ma presenti e gravanti sul bilancio familiare.

Un'ulteriore criticità è rilevata da Guarisio (2024). In particolare egli nota che la casistica introdotta dal decreto del Ministero del Lavoro del 13 dicembre 2023 nel caso degli stranieri rende evidente l'illogicità dei due requisiti richiesti: quello, previsto anche per gli italiani, della pregressa residenza in Italia per almeno 5 anni (di cui gli ultimi due continuativi) e quello relativo a cittadinanza o titolo di soggiorno (essere italiano o europeo o familiare di europeo, o titolare del permesso di lungo periodo o dello status di protezione internazionale). Stranieri pure rientranti nella casistica del Ministero potrebbero infatti risultare privi di un permesso di soggiorno di lungo periodo: tale è il caso di una cittadina straniera vittima di tratta o di violenza domestica che è titolare di un permesso per protezione sociale (ex art. 18 o 18bis TU immigrazione) o di una persona senza fissa dimora che dunque presumibilmente in passato non disponeva del reddito e dell'alloggio necessari per accedere al permesso di soggiorno di lungo periodo. Risulterebbero in tal modo confermate le previsioni fatte dalla Banca di Italia secondo le quali la revisione in senso meno restrittivo del requisito della residenza non avrebbe comportato un aumento delle famiglie di origine straniera tra i percettori dell'ADI in ragione della sua elevata categorialità. (Banca d'Italia 2023).

Ulteriori criticità sono emerse dalle interviste effettuate agli operatori e assistenti sociali. Essi riguardano in particolare due aspetti:

**a) Temporalità:** Le domande di ADI da processare sono in continua crescita e il peso sta ricadendo in misura preponderante sui servizi sociali, aggiungendosi ad altre attività di servizio, nel rispetto di una tempistica che non sempre è conciliabile con un qualificato intervento di relazione sociale. Ciò comporta un allungamento dei tempi regolamentari di "presa in carico"; se i servizi sociali non riescono a convocare le persone entro i 120 giorni previsti le persone perdono il beneficio e loro sentono molto questa responsabilità, *"un carico enorme in tutti i sensi"*. *"Non si ha poi il tempo di seguire bene le persone, di ascoltare, di capire i loro bisogni, di fare un patto con loro che sia fatto per bene..."* ...è una corsa contro il tempo, anche se fossimo qui giorno e notte non riusciremmo a convocare tutti". Nonostante l'ADI prevedesse dei requisiti d'accesso più ristretti rispetto al RDC il carico di domande arrivate è stato notevole, soprattutto nelle fasi iniziali. Da un lato, le assistenti sociali pensano che questo "boom" di richieste nei primi tre mesi esaurisca una parte consistente della platea dei beneficiari e si aspettano che nei prossimi mesi, la mole di domande ricevute in piattaforma decresca, come sta già accadendo. Dall'altro, precisano che questo elevato numero di domande non è stato semplice da gestire ed ha implicato un notevole aggravio del carico di lavoro: ciascuna *case manager* gestisce in media circa 200 beneficiari ADI a persona, assegnati secondo un criterio di circoscrizione territoriale. Questo lavoro si aggiunge poi a tutti gli altri servizi che le assistenti sociali comunali devono garantire (ad esempio i provvedimenti per l'autorità giudiziaria), perché si tratta di risorse umane non dedicate ma multifunzione. Le difficoltà non sembrano tuttavia legate a una carenza in termini di organico, dato che negli ultimi mesi diversi comuni hanno provveduto ad ampliare il numero di assistenti sociali tramite selezioni concorsuali per contratti a tempo determinato, quanto alla tempistica serrata prevista dall'ADI.

Una prima causa di rallentamento è stata che, sebbene fosse possibile caricare le domande in piattaforma dal 18 dicembre 2023, le prime istanze sono state visibili alle assistenti sociali comunali soltanto dal 23 gennaio 2024, un mese dopo la loro presentazione. Di conseguenza non è stato possibile cominciare i colloqui prima dell'inizio di febbraio 2024. Questo ritardo e la grande mole di lavoro hanno messo sotto pressione gli uffici. I sei mesi disponibili erano di fatto poco meno di cinque, in un contesto caratterizzato da un flusso giornaliero continuo e consistente di domande. Le assistenti sociali hanno lavorato intensamente per garantire i colloqui nei 120 giorni, ma la piattaforma nei primi mesi ha mostra-

to malfunzionamenti, blocchi e interruzioni del servizio che hanno di fatto rallentato lo svolgimento dei colloqui (che andavano realizzati utilizzando l'interfaccia grafica della piattaforma). È stato riferito che in alcune giornate, per diverse ore durante l'orario lavorativo e senza alcun preavviso, la piattaforma veniva messa in manutenzione per aggiornamento, generando disservizi per l'utenza che si era recata in ufficio per un colloquio programmato che rischiava di saltare. Come è stato osservato da una intervistata *"trasmigrazione la complessità"* da una piattaforma all'altra non è compito facile. Le assistenti sociali sono state costrette ad architettare soluzioni di fortuna e alternative, come ad esempio completare manualmente le informazioni richieste nella scheda per il colloquio e procedere all'inserimento dei dati online quando la piattaforma riprendeva a funzionare, inviando poi il documento per la firma via e-mail. Tutto questo al fine di evitare l'onere per persone in difficoltà e spesso anche disabili di tornare una seconda volta a distanza di pochi giorni in ufficio per completare la pratica. Tali problemi hanno riguardato tutti i comuni italiani spingendo il Ministero a concedere una proroga di un mese alla scadenza dei 120 giorni calcolata a partire dal momento in cui le domande vengono effettivamente visualizzate in piattaforma dai servizi sociali comunali e dalla firma del patto digitale che coincide con l'invio della domanda. Questa scelta aumenta il margine di manovra delle assistenti sociali che tuttavia rimarcano come il "tempo" resti sempre una variabile critica di tutto il processo. Per ottimizzare i tempi alcuni comuni hanno organizzato un flusso di lavoro a rotazione: hanno avviato i primi colloqui agli inizi di febbraio e da quella data sono iniziati a decorrere per i primi beneficiari i 120 giorni, per continuare poi fino allo smaltimento del pregresso delle domande, avviando contemporaneamente il monitoraggio dei casi lavorati a febbraio.

Per quanto riguarda la piattaforma, aggiornamenti e revisioni effettuate dai tecnici ne hanno migliorato il funzionamento negli ultimi tempi. Sembra pertanto che questi due problemi organizzativi e tecnici legati all'avvio siano in via di soluzione.

**b) Burocratizzazione e digitalizzazione,** vengono percepiti molto più accentuati con l'ADI rispetto al RDC. La convocazione al colloquio avviene con un sistema di comunicazione automatico che parte dalla piattaforma e arriva ai beneficiari, quando la data del colloquio viene inserita online. Le assistenti sociali hanno rimarcato una forte rigidità della procedura che finisce per rallentare il processo più che accelerarlo: quando si riscontra un errore nell'autocertificazione del carico di cura non è possibile modificare direttamente la domanda, perché questi campi sono bloccati. L'assistente sociale non può che segnalare l'errore e reinviare l'utente a fare un'integrazione della domanda presentata tramite CAF o individualmente, di fatto con un ritorno allo step precedente.

Ciascun utente può seguire l'iter della domanda collegandosi al SISL o ricevere avvisi di convocazione per colloqui tramite sms. In alcuni casi è emerso come in tal modo i case manager si sentono espropriati di una competenza dal momento che la loro attività si riduce a *"riempire delle caselle, poi fa tutto la piattaforma"*. Un punto importante è il monitoraggio della fruibilità delle informazioni che transitano per i soli canali telematici o tramite sms, soprattutto nel caso di persone anziane che non necessariamente hanno un buon rapporto con le nuove tecnologie, così come sarà in futuro necessario valutare l'onerosità per questa stessa popolazione (che magari si sposta a fatica) di un colloquio di monitoraggio ogni 3 mesi, quindi 4 volte l'anno.

---

## 2.8. Indicazioni finali

Concludendo si suggeriscono i seguenti interventi:

**a) Superare la frammentazione degli interventi mediante un raccordo con i soggetti istituzionali interessati** al fine di migliorare la governance orizzontale e multilivello. In particolare, occorre rafforzare la comunicazione tra i Servizi sociali, i Servizi per l'impiego e i servizi socio-sanitari non solo per quanto riguarda la applicazione delle norme ma anche la loro interpretazione, come dimostra il caso della diversa interpretazione di "carico di cura" e favorire una integrazione tra pubblico e privato sociale.

**b) Creare un coordinamento metropolitano delle misure di contrasto alla povertà.** Si segnala al riguardo come "buona pratica" il Coordinamento Metropolitano sulle politiche di contrasto della povertà del Settore Istruzione e Sviluppo sociale della Città Metropolitana di Bologna, diretto dalla dott.ssa Ma-



ria Chiara Patuelli<sup>144</sup>. Il coordinamento è stato istituito nel 2018 con l'obiettivo di supportare gli Uffici di piano, superare la frammentazione, supportare la programmazione territoriale, scambiare buone prassi, supportare il lavoro di ricerca di gruppi in ambito accademico e sindacale. Di seguito si riportano le principali azioni realizzate:

- Declinazione metropolitana dell'attuazione delle **misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà** (formazioni, definizione Linee operative di livello metropolitano<sup>145</sup>, confronto su modalità attuative);
- **Integrazione** e raccordo con Agenzia regionale per il lavoro, INPS, AUSL;
- Attività di **raccolta, elaborazione e analisi dati** (REI, RES, RDC, bonus energia, assegni maternità e nucleo familiare, buoni spesa, contributi SST)<sup>146</sup> e promozione di **Workshop con SST** per la restituzione dei dati, la lettura e l'analisi condivisa;
- Promozione di **percorsi formativi laboratoriali** su prassi operative, criteri di accesso, discrezionalità e processi decisionali negli interventi del SST sul contrasto alla povertà;<sup>147</sup>
- Analisi comparata dei Regolamenti per l'erogazione dei contributi economici e definizione di **Strumenti condivisi** a livello metropolitano per la Valutazione e la Progettazione personalizzata nel contrasto alla povertà - in fase di sperimentazione;
- Costituzione di uno specifico **Gruppo di lavoro metropolitano sull'intervento del Servizio Sociale territoriale per il contrasto alla povertà** quale luogo di confronto costante ed operativo tra professionisti;
- Supporto alle **Reti distrettuali per il contrasto alla povertà**, nell'ambito del Progetto 'Un Piatto per tutti' per il contrasto alla povertà alimentare del Fondo di comunità metropolitano.<sup>148</sup>

**c) Ripensare le strategie di inserimento sociale e lavorativo** allo scopo di superare sia il paradigma dell'attivazione su base rigidamente condizionale e punitiva (sul modello del *workfare*) sia azioni di stampo meramente riparativo. Per questo è necessario abbandonare un approccio offertista a favore di uno che tenga conto anche della possibilità di agire sulla domanda di lavoro creando risposte ai bisogni insoddisfatti del territorio sul modello del welfare eco-sociale che risponde anche ad altri obiettivi dell'Agenda 2030 oltre a quelli indicati in premessa. Le misure previste per realizzare l'attivazione verso una occupazione sono limitate alla partecipazione a corsi di formazione offerti in maniera scoordinata e soprattutto senza tener conto della eterogeneità territoriale non solo nella domanda di lavoro, ma anche nell'impegno da parte delle regioni e dei centri per l'impiego e della necessità di un lavoro di consulenza, di orientamento e rafforzamento motivazionale per coloro che sono più lontani dal mercato del lavoro. Tali problemi, come si è visto, erano già emersi con forza all'interno dell'esperienza del progetto GOL, relativamente ai percettori di RDC la cui occupabilità è risultata più difficile dei fruitori della NASPI o di chi è in cerca di primo lavoro avendo generalmente titoli di studio più bassi e un'età più avanzata. Per l'accesso al SFL sarebbe opportuno dunque modificare il requisito demografico dell'età (18-59 anni) integrandolo con un criterio che tenga maggiormente conto della possibilità concrete per le persone di trovare un lavoro nel contesto in cui vivono e tenuto conto del livello delle competenze già acquisite, delle esperienze lavorative precedenti, della durata della disoccupazione. Una volta terminato il SFL le persone con scarse prospettive di occupabilità e sotto la soglia di povertà dovrebbero poter accedere all'ADI, cosa che oggi non succede con il rischio di aumentare il tasso di povertà tra la popolazione in età di lavoro, come osservato anche dall'OCSE<sup>149</sup>.

**d) Considerare i senza dimora e le donne vittime di tratta nella loro specificità.** Pensare a procedure meno standardizzate e incoerenti allo scopo di consentire agli operatori socio-sanitari e alle assistenti sociali di tener conto delle condizioni specifiche di alcuni gruppi sociali.

144 Per approfondimenti si rimanda al paper presentato alla Conferenza Espanet 2023 *Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e socio-sanitarie? Riflessioni per un possibile miglioramento della governance multilivello a partire dall'esperienza della Città metropolitana di Bologna* di Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni e Maria Chiara Patuelli. <https://www.espanet-italia.net/images/Allegati%20Paper/Sessione%2033/Quale%20ruolo%20per.pdf>

Sito CTSSM Bo <https://www.ctss.bo.it/>

145 Si vedano ad esempio le Linee operative su integrazione Servizi sociali e sanitari nell'attuazione del RDC: [https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Patto\\_inclusione\\_sociale\\_del\\_Reddito\\_di\\_cittadinanza](https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Patto_inclusione_sociale_del_Reddito_di_cittadinanza)

146 I report prodotti sono disponibili al link: [https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/misure\\_contrasto\\_poverta\\_nazionali\\_e\\_locali/misure\\_contrasto\\_poverta\\_nazionali\\_e\\_locali](https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/misure_contrasto_poverta_nazionali_e_locali/misure_contrasto_poverta_nazionali_e_locali)

147 Si veda il report del percorso formativo disponibile al link: [https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Il\\_Servizio\\_Sociale\\_Territoriale\\_nelle\\_politiche\\_locali\\_di\\_contrasto\\_alla\\_poverta](https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Il_Servizio_Sociale_Territoriale_nelle_politiche_locali_di_contrasto_alla_poverta)

148 Il Fondo di comunità è uno strumento di welfare metropolitano che coniuga risorse pubbliche e private, tutte le informazioni sono disponibili qui: <https://www.dareperfare.it/>

149 Cfr. OECD Economic Surveys: Italy 2024; Pacifico D. e Scarpetta S. (2024), "Misure contro la povertà: i suggerimenti dell'OCSE", <https://lavoce.info/archives/103632/misure-contro-la-poverta-i-suggerimento-dellocse/>

## Riferimenti Bibliografici

Anpal (2023), *Audizione Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica. Esame del disegno di legge n. 685 Conversione in legge del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'ingresso nel mondo del lavoro»*, Roma.

Banca d'Italia (2023), *La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia*, di Giulia Bovini, Emanuele Dicarlo e Antonella Tomasi, *Questioni di Economia e Finanza*, (Occasional Papers), Numero 820, dicembre, pp. 1-19.

A. Guariso (2024) "Selezione" dei poveri e nuove discriminazioni nel D.M. 13.12.2023 in tema di assegno di inclusione, <https://www.italianequalitynetwork.it/selezione-dei-poveri-e-nuove-discriminazioni-nel-d-m-13-12-2023-in-tema-di-assegno-di-inclusione/>

C. Saraceno (2023), *Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro*, *Prisma Economia Società Lavoro*, anno XIV, n. 1-2, pp. 32-46

### 3. Servizi a supporto delle donne vittime di violenza

a cura di Rossana Dettori<sup>150</sup>

#### 3.1. Le strutture che accolgono le donne vittime di violenza: i centri antiviolenza e le case rifugio.

Stando a quanto prescritto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (ratificata in Italia con la legge 27 giugno 2013, n.77) la protezione delle donne vittime di violenza e dei loro figli è un aspetto centrale della strategia che gli Stati devono attuare nella prospettiva di eradicare un fenomeno per sua natura strutturale, come quello della violenza contro le donne basata sul genere. Sebbene la protezione delle donne sopravvissute alla violenza non possa prescindere da un'azione integrata tra i diversi attori del territorio, si deve al contempo sottolineare il ruolo centrale svolto quelli che il Consiglio d'Europa definisce "servizi specializzati", che in Italia corrispondono con i centri antiviolenza e le case rifugio. A conferma della centralità del ruolo svolto da questi attori, lo Stato italiano ha disposto il loro finanziamento annuale mediante il trasferimento alle Regioni di una quota significativa di risorse finanziarie del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (art. 5bis dal decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119). Al fine di garantire criteri omogenei sul territorio nazionale per l'erogazione di questi fondi, già nel 2014 è stata prevista una Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il 14 settembre 2022, è stata stipulata una nuova Intesa che ha introdotto importanti novità in merito ai criteri minimi che i centri e le case rifugio devono esibire per accedere ai finanziamenti pubblici.

#### 3.2. I requisiti minimi.

Rispetto ai criteri fissati nel 2014, l'Intesa del 2022 ha introdotto numerose novità, che sono l'esito di un complesso processo di revisione che si è svolto nel tempo su sollecitazione di diversi attori istituzionali e degli stakeholders, ma anche a partire dai risultati degli studi scientifici realizzati nel frattempo<sup>151</sup>. Tra questi, si sottolineano i requisiti più stringenti in merito all'esperienza che i gestori dei cav e delle cr sono chiamati ad esibire: l'indicazione statutaria sulla loro esclusiva o prevalente specializzazione in contrasto o prevenzione della violenza maschile contro le donne, il lavoro per almeno cinque anni consecutivi in attività di contrasto alla violenza di genere, valutate anche in relazione alla consistenza percentuale delle risorse destinate in bilancio (nella precedente intesa questi parametri erano alternativi, ora i centri devono rispettare entrambi), la metodologia basata sulla relazione tra le donne, le varie professionalità garantite tanto nei centri che in casa rifugio sia per le donne che per eventuali minori. Definisce, inoltre, l'apertura minima, la reperibilità telefonica h24 attraverso il servizio del 1522, l'interazione con le forze dell'ordine e la rete dei servizi territoriali, i requisiti minimi per gli immobili che ospitano sia i centri che le case rifugio.

#### 3.3. La Distribuzione territoriale

I centri antiviolenza e le strutture di ospitalità dedicate alle donne sopravvissute alla violenza, sono comparsi sul territorio nazionale sul finire degli anni '80 e si sono sviluppati nel corso del decennio successivo. A fronte delle molteplici testimonianze che consentono di riflettere sulle metodologie di accoglienza e sulla pratica quotidiana di queste realtà<sup>152</sup>, pochi sono i documenti che consentono di ricostruire l'evoluzione della loro presenza sul territorio italiano.<sup>153</sup> Recentemente è stato possibile superare questa carenza: infatti dal 2017 Istat conduce annualmente indagini che consentono di tracciare la presenza e le principali caratteristiche di questi attori che, come si è detto, rivestono un ruolo centrale

<sup>150</sup> Consigliera CNEL, Direttrice della Rivista delle Politiche Sociali (Futura Ed.), già componente della Segreteria Nazionale della Cgil e Segretaria Generale di Funzione Pubblica Cgil.

<sup>151</sup> Busi B., Demurtas P., Pietrobelli M. (2022). Relazione di accompagnamento alla nuova Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio. Deliverable del Progetto VIVA, scaricabile all'indirizzo: <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2024/03/relazione-accompagnamento-nuova-intesa-tra-governo-regioni-province-autonome-autonomie-locali-relativa-requisiti-minimi-cav-cr.pdf>

<sup>152</sup> Giuditta Creazzo I quaderni D.i.r.e.

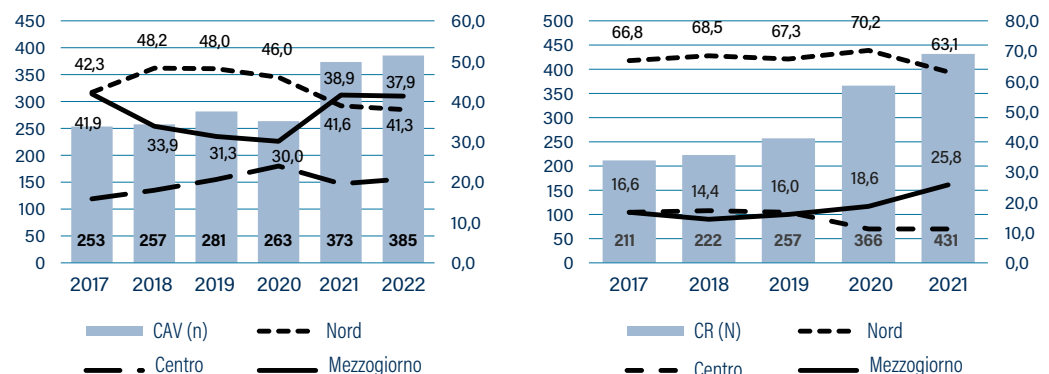
<sup>153</sup> Demurtas P. 2021 Il riconoscimento delle pratiche di lavoro dell'associazionismo femminile e femminista nel sistema dell'antiviolenza italiano, in *Welfare e ergonomia* 2022 (2), 77-92

per la protezione delle donne e dei/le loro figli/e. Se nel corso del 2017 erano stati registrati 253 centri antiviolenza e 2011 case rifugio finanziati dalle Regioni<sup>154</sup>, nel 2021 la loro numerosità è aumentata rispettivamente a 385 e 431.

Nel corso degli anni si osserva quindi un progressivo incremento dei centri antiviolenza, a fronte di un leggero calo nel 2020<sup>155</sup>. Questi dati confermano come l'anno della pandemia sia stato particolarmente critico per il sistema di protezione delle vittime di violenza: a fronte, infatti, di un aumento delle richieste di aiuto registrate dal numero di pubblica utilità - l'Istat segnala un incremento del 79,5% rispetto al 2019, che raggiunge il picco ad aprile (+176,9%) e a maggio (+182,2 %) - i centri antiviolenza hanno dovuto fronteggiare notevoli difficoltà pratiche, come testimoniato dalle ricerche condotte in quel frangente<sup>156</sup>. Con riferimento alle strutture dedicate all'ospitalità delle donne vittime di violenza, in cinque anni si rileva un incremento molto più marcato rispetto a quello osservato per i centri antiviolenza (+104% contro +52% nel periodo negli anni tra il 2017 e il 2020).

Con riferimento alla distribuzione territoriale, i centri antiviolenza evidenziano un migliore bilanciamento, in particolare a seguito dell'anno della pandemia, in cui non si esclude che l'incremento di finanziamenti possa aver consentito l'attivazione di centri nel meridione. Al contempo, appare stridente lo sbilanciamento a favore delle regioni del nord osservato per le case rifugio: a fronte del progressivo incremento di strutture nelle regioni meridionali a partire dal 2018, cinque anni dopo il 63% è ancora ubicato nelle regioni del nord.

**Centri antiviolenza attivi per ripartizione territoriale Anni 2017-2022. Valori assoluti e percentuali**      **Case rifugio attive per ripartizione territoriale Anni 2017-2021. Valori assoluti e percentuali**



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

### 3.4. Alcuni dati sulle caratteristiche strutturali e organizzative dei centri antiviolenza

Tra i requisiti strutturali richiesti dall'Intesa, quello relativo alla natura del promotore e del gestore è in grado di dar conto del livello di specializzazione dei soggetti che promuovono l'attivazione sul territorio di un centro antiviolenza e di quelli che erogano concretamente le attività di supporto alle donne vittime di violenza. A questo proposito, i dati Istat evidenziano che, in circa due terzi dei casi i centri sono promossi da soggetti del privato no profit, ma in circa un terzo il promotore è un ente locale, in forma singola o associata.

154 Nel corso della prima indagine nazionale, all'Istat si affiancò il CNR-IRPPS con l'obiettivo di comprendere se e in che misura esistessero centri antiviolenza e case rifugio al di fuori dell'universo ufficiale ricostruito da Istat a partire dagli elenchi forniti dalle Regioni sui centri da loro finanziati. Per un approfondimento su quanto emerso nel confronto tra le indagini Istat e CNR-IRPPS si rimanda ai relativi policy brief curati da Maura Misiti e scaricabili dal sito del progetto Viva viva.cnr.it.

155 Si sottolinea inoltre che, nell'anno della pandemia, il numero dei femminicidi con vittime conviventi sale da 49 a 54 (+10,2%). Il rapporto di convivenza (nel 2019 riguardava il 57,6% delle vittime) raggiunge il 67,5% nei primi dieci mesi del 2020 e, nel trimestre del primo lockdown (marzo-giugno), si attesta addirittura all'80,8%. L'isolamento ha generato il fortissimo incremento dei femminicidi-suicidi del 90,3% (da 31 a 59 casi). Mentre nel 2019 questa dinamica era riscontrabile nel 23% dei casi, nei primi 10 mesi del 2020 sale al 43,1%. L'incidenza del contesto familiare nei femminicidi raggiunge nel 2020 il valore record dell'89%, superando il già elevatissimo 85,8% del 2019.

156 Demurtas P. e Misiti M. (2021) Violenza contro le donne in Italia. Ricerche, orientamenti e buone pratiche, Guerini scientifica

D'altro canto, se si passa ai gestori, si osserva che nella maggior parte i centri promossi dal pubblico sono poi affidati in gestione a soggetti del privato sociale. Si capisce per quale motivo, a differenza del precedente testo, l'Intesa del 2022 abbia precisato i requisiti che anche il soggetto gestore deve possedere per poter garantire che il supporto alle donne vittime di violenza sia specializzato. A quest'ultimo proposito, si osserva in primo luogo, una sensibile tendenza all'aumento dei centri gestiti da soggetti afferenti al privato. Tra questi, poco più della metà è costituita da soggetti che hanno come mission principale quella del contrasto alla violenza contro le donne, mentre poco meno della metà vi affianca altri obiettivi. Nel corso degli anni è aumentata sensibilmente la percentuale dei soggetti gestori che considerano il contrasto alla violenza come mission prevalente.

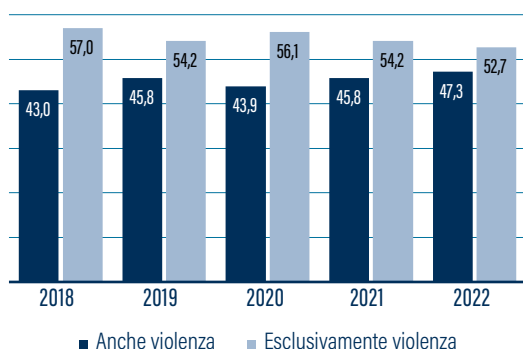
#### Centri antiviolenza attivi per natura del promotore e del gestore. Anni 2018-2022. Valori percentuali

	Promotore				Gestore			
	Ente locale	Soggetto privato	Ente locale e soggetto privato	Non indicato	Ente locale	Soggetto privato	Ente locale e soggetto privato	Non indicato
2018	33,5	61,9	2,7	1,9	10,1	86,0	1,9	1,9
2019	34,2	65,5	0,4	0,0	10,0	89,3	0,7	0,0
2020	32,7	65,4	1,9	0,0	11,0	87,5	1,5	0,0
2021	31,6	66,8	1,6	0,0	8,5	89,6	2,0	0,0
2022	33,5	63,6	2,9	0,0	9,7	89,1	1,1	0,0

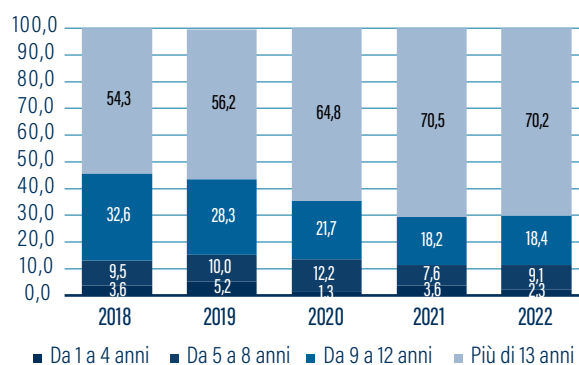
Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Un ulteriore criterio richiesto ai soggetti afferenti al privato è quello di esibire un'esperienza specifica nel supporto alle donne vittime di violenza, pari almeno a cinque anni. A questo proposito, i dati rilevati da Istat evidenziano che solo una minoranza non possiede questo requisito. Viceversa, nel corso degli anni si osserva un rafforzamento di soggetti con una esperienza più che decennale in questo ambito.

#### Gestori afferenti al privato per specializzazione della mission. Anni 2018-2022. Valori percentuali

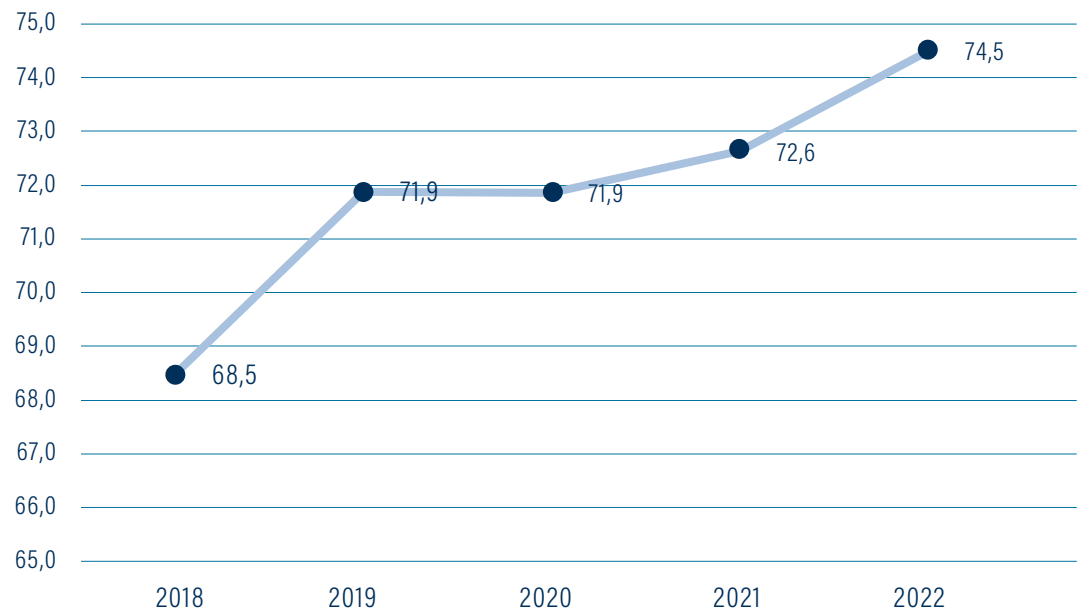


#### Gestori afferenti al privato per anni di esperienza nella protezione delle donne. Anni 2018-2022. Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Tra gli altri requisiti strutturali richiesti dall'Intesa vi è quello relativo alla reperibilità h24, considerata fondamentale al fine di garantire la protezione delle donne in emergenza, ovvero nel caso in cui possa essere necessario un loro allontanamento tempestivo a causa della recrudescenza dei maltrattamenti subiti e di pericoli imminenti per la loro incolumità. I dati rilevati da Istat consentono di affermare che, nel corso degli ultimi cinque anni, i centri antiviolenza hanno migliorato la propria capacità di supportare le donne anche negli orari notturni, dal momento che l'incidenza di quelli che garantiscono questo servizio è aumentata dal 28,5% del 2018 al 74,5% del 2022.

**Centri antiviolenza che offrono una reperibilità h24. Anni 2018-2022. Valori percentuali**

Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Si deve necessariamente sottolineare che la reperibilità h24 richiede che vi siano operatrici disponibili a prendere in carico le chiamate notturne. Nel momento in cui questa prestazione è considerata un requisito minimo, si rivela quindi necessario che i finanziamenti erogati ai centri siano effettivamente in grado di sostenere questo sforzo. In questo senso, la ripartizione dei fondi tra i centri antiviolenza non dovrebbe prescindere dal tipo di impegno richiesto e dovrebbe piuttosto prevedere modalità di finanziamento differenziate in funzione delle prestazioni effettivamente erogate e delle donne che vengono concretamente supportate nel proprio percorso di fuoriuscita dalla violenza.

**3.5. Le donne nel circuito della protezione e fuoriuscita dalla violenza**

Con riferimento alle donne che hanno intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza, tra il 2017 e il 2022 si osserva un incremento della capacità dei centri di intercettarle, pari complessivamente a +8%. Si tratta in questo caso di una misura sintetica che cela le oscillazioni più ampie registrate nel corso degli anni: ad esempio, nel 2019 è stato registrato un incremento di nuovi ingressi pari a +20% rispetto all'anno precedente, mentre nel 2022 si osserva una contrazione pari a -12%.

**Donne che hanno intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza nei Cav. Anni 2018-2022. Valori assoluti**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Nuovi ingressi nell'anno</b>	18.834	19.071	22.802	20.223	23.083	20.309
<b>Ingressi anni precedenti</b>	10.393	10.985	10.203	10.136	11.417	5.822
<b>Totale donne in carico</b>	29.227	30.056	33.005	30.359	34.500	26.131

\*Indagine sull'utenza che sconta la variazione del metodo di rilevazione

Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Come testimoniano le riflessioni condotte con le operatrici dei centri, il percorso di fuoriuscita dalla violenza può essere costellato da numerosi ostacoli che le donne devono superare per conquistare una libertà, partendo da un percorso di presa di consapevolezza di sé e della propria capacità di agency, per arrivare ad una reale autonomia economica e abitativa.

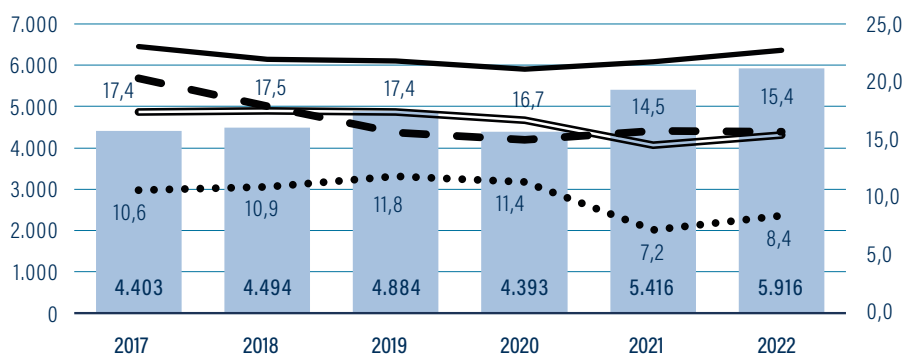
Al di là dei nuovi ingressi registrati nel corso dell'anno, per avere una reale rappresentazione del carico di lavoro per le operatrici dei centri antiviolenza si deve fare riferimento al totale delle donne che, in un dato anno, frequentavano il centro, considerando congiuntamente i nuovi ingressi e coloro che avevano iniziato il proprio percorso di fuoriuscita dalla violenza nel corso degli anni precedenti. A questo proposito, la tabella evidenzia una proporzione pari a circa un terzo negli anni compresi tra il 2017 e 2021, mentre con riferimento al 2022 diminuisce a circa un quinto. Si deve sottolineare che gli scostamenti osservati nel corso dell'ultimo risentono delle diverse modalità di rilevazione, dal momento che i dati sull'utenza dei centri antiviolenza non vengono più rilevati in maniera aggregata attraverso l'indagine nazionale sui Cav ma mediante una specifica indagine sull'utenza.

### 3.6. Le operatrici di accoglienza, il vero motore dei centri antiviolenza.

Le operatrici dei centri antiviolenza hanno una funzione centrale, non solo in ragione della professionalità acquisita a partire dalla pratica quotidiana (in particolare nell'applicazione di una metodologia di accoglienza specifica, che nei centri di matrice femminista si fonda sulla relazione tra donne), ma anche in ragione del fatto che garantiscono la prosecuzione dell'attività dei centri anche nel momento in cui i finanziamenti sono scarsi o hanno un carattere di intermittenza, a causa dei documentati ritardi che possono accumularsi nel trasferimento dal livello nazionale, al livello regionale e a quello locale.

#### Operatrici dei centri antiviolenza per ripartizione territoriale. Anni 2017-2022.

Valori assoluti (scala a destra) e valori medi (scala a sinistra)



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Con riferimento al personale presente all'interno dei centri, il grafico evidenzia un incremento che dal 2017 al 2022, in termini di variazione percentuale, è pari a +34%. Se si osservano i valori assoluti si evidenzia una diminuzione, in particolare nell'anno della pandemia che, come già osservato precedentemente ha rappresentato una sfida per i centri antiviolenza. Sebbene in valori assoluti la numerosità sia aumentata negli anni successivi, il numero medio delle operatrici è continuato a calare nel 2021, arrivando a 14,5 per centro, ma dall'anno successivo si osserva una nuova inversione di tendenza.

A fronte di un dato nazionale che si assesta nel 2022 su una media di 15,4 operatrici per centro, emergono con particolare evidenza le differenze territoriali: sono in particolare le regioni del Mezzogiorno ad essere caratterizzate per una maggiore sofferenza in termini di dotazione di personale. Oltre a ciò, l'andamento della serie temporale evidenzia che in questa parte del Paese, gli effetti negativi della pandemia sono stati più evidenti che altrove. Con riferimento alle figure professionali presenti nei centri, i dati evidenziano che quasi ovunque è presente la figura della coordinatrice, quella della psicologa e dell'avvocata, nonché quella dell'operatrice di accoglienza, una figura altamente specializzata che è espressione della competenza specifica legata al mondo dei centri antiviolenza. Negli anni, si segnala inoltre la maggiore incidenza delle mediatrici culturali, a testimonianza della migliore capacità dei centri di supportare donne con background migratorio.

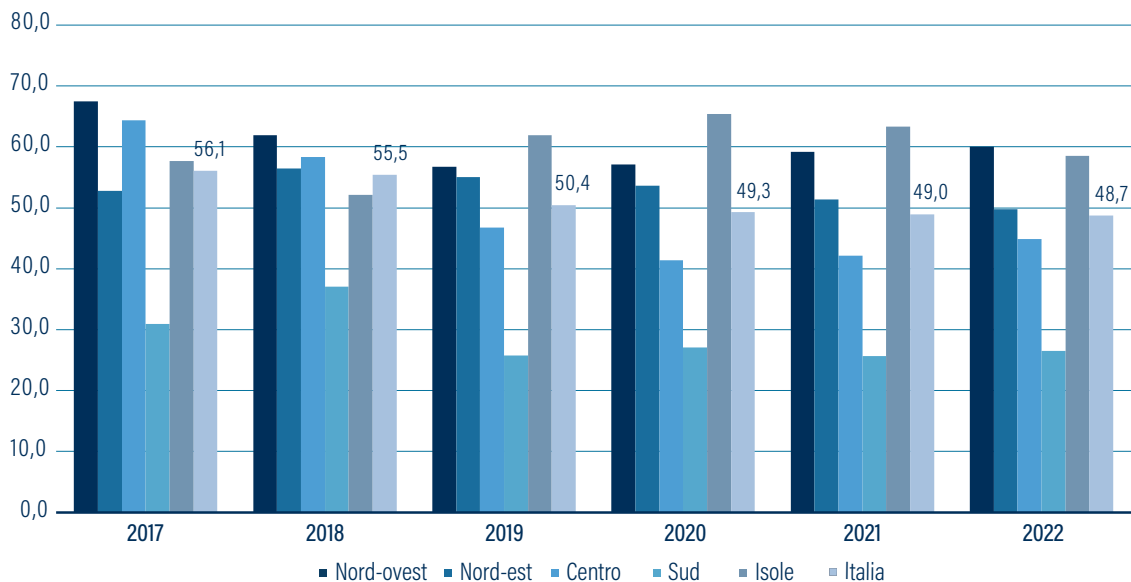
**Centri antiviolenza secondo la presenza delle diverse figure professionali.  
Anni 2017-2022. Valori percentuali**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coordinatrice	94,5	92,6	95,0	96,6	97,4	97,7
Operatrice di accoglienza	89,3	90,3	91,1	95,1	94,8	93,7
Psicologa	91,7	91,8	93,2	92,8	94,8	95,4
Avvocata	94,1	89,9	92,9	94,3	93,5	94,0
Assistente sociale	57,3	31,1	52,7	52,5	57,0	58,2
Educatrice	50,2	45,9	49,5	52,5	53,1	51,3
Mediatrice culturale	28,9	35,4	38,1	41,4	43,3	44,1
Orientatrice al lavoro	DNR	42,0	44,1	48,3	50,2	46,7
Personale sanitario	DNR	64,1	49,8	14,8	10,1	9,7
Personale amministrativo	75,5	71,6	71,2	74,5	77,2	74,8
Personale ausiliario	DNR	DNR	DNR	DNR	DNR	26,9
Personale addetto alla comunicazione	DNR	DNR	DNR	DNR	DNR	55,3
Altro personale	46,6	19,5	29,5	28,5	30,0	25,2

Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Il tema relativo alla retribuzione del personale solleva numerosi interrogativi dal momento che, stando a quanto emerso dalle indagini condotte annualmente da Istat, nel corso del 2022 quasi la metà del personale dei centri antiviolenza presta il proprio contributo in forma esclusivamente volontaria.

**Percentuale di operatrici volontarie per ripartizione territoriale. Anni 2017-2022. Valori percentuali**



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Da un lato, questo dato conferma che le operatrici rappresentano il vero motore dei centri antiviolenza, dal momento che sono in grado di sopperire con il proprio impegno politico e civile alla carenza e all'intermittenza dei fondi. D'altro canto, gli studi qualitativi realizzati dal CNR-IRPPS<sup>157</sup> hanno evidenziato che

<sup>157</sup> Beatrice Busi, Anna Gadda, Alice Mauri, Marta Pietrobelli, Angela Toffanin (2021) Relazione sull'indagine di campo per la definizione di un insieme obiettivo di standard quali-quantitativi per i servizi specialistici e generali. I centri antiviolenza e le reti territoriali. Deliverable del



il tema del volontariato è al centro di un dibattito interno che da un lato chiama in causa l'identità storica dei centri antiviolenza, in cui la metodologia della relazione tra donne si è sedimentata in anni di pratica femminista e dall'altro guarda al necessario riconoscimento economico che dovrebbe essere conferito al lavoro di cura. In questo dibattito si contrappongono quindi istanze volte a valorizzare l'autenticità di un impegno politico che passa per la disponibilità a realizzare un lavoro volontario e la valorizzazione economica che si traduce anche in una maggiore garanzia di continuità dell'impegno delle operatrici.

A fronte dei diversi significati associati al volontariato, nel corso del tempo si riscontra una sensibile diminuzione nell'incidenza di volontarie, passate dal 56,1% nel 2017 al 48,7% nel 2022. Notevoli sono però le differenze regionali: complessivamente sono i centri antiviolenza del Nord Ovest e delle isole a presentare la quota di volontarie più elevata, mentre le regioni del Sud garantiscono più spesso una retribuzione (con l'eccezione della Basilicata, in cui le volontarie rappresentano il 64% del personale dei Centri).

---

### **3.7. Conclusione. Le criticità dell'intesa in relazione alla qualità del lavoro nei Centri**

I criteri definiti nell'Intesa sono estremamente stringenti per escludere il rischio che i bandi pubblici affidino il servizio ad associazioni senza esperienza nel campo del contrasto alla violenza e, soprattutto, che si occupano di mediazione familiare e sostegno di coppia. Al contempo, però, hanno l'effetto di limitare la possibilità della nascita di Centri nelle zone attualmente scoperte.

Un'altra criticità riguarda la garanzia della reperibilità h24. Secondo quanto emerge, infatti, in alcune Regioni, circa la metà dei Cav non riuscirebbe a continuarla a garantirla. Inoltre, le Regioni hanno chiesto anche di superare il criterio della prevalenza. Per questo il Dipartimento Pari Opportunità ha proposto all'Osservatorio una revisione dei requisiti minimi, prorogando la sua applicazione di 18 mesi. Certa è la necessità di adeguare i bandi in modo da garantire di poter pagare il lavoro notturno e straordinario alle operatrici, superando la prassi delle gare al massimo ribasso, in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Stipendi adeguati garantiscono, infatti, la salvaguardia della professionalità delle operatrici e la continuità dei servizi.

## 4. Servizi educativi per la prima infanzia: aspetti della qualità<sup>158</sup>

a cura di Alessandro Rosina<sup>159</sup>

### 4.1. Premessa

Nei documenti dell'Unione europea è costantemente ribadito che la presenza di una solida e capillare rete di Servizi educativi per la Prima infanzia riveste un ruolo fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico di un Paese. In coerenza con ciò l'Europa si è data come obiettivo il raggiungimento di una copertura del 45% per la fascia di età 0-2 entro il 2030 (Consiglio Europeo di Barcellona del 2022, target ribadito nella Dichiarazione di "La Hulpe" adottata nella Conferenza europea tenuta ad aprile 2024). L'Italia attualmente non raggiunge l'obiettivo precedente del 33% fissato per il 2010 e continua a presentare, inoltre, una distribuzione dei nidi molto disomogenea sul territorio.

Nel PNRR italiano è stato inserito l'impegno a rafforzare la copertura, ridurre i divari territoriali e annullare il distacco rispetto ai paesi europei con cui ci confrontiamo. È importante che questo impegno trovi piena realizzazione senza ritardi. Tuttavia, non basta l'aumento dei posti nido. È importante garantire anche effettivo accesso e adeguate condizioni di qualità nell'offerta di questi servizi, in cui la dimensione educativa è fondamentale. Questi elementi sono cruciali perché si inneschi e alimenti un circolo virtuoso sul territorio di aumento della domanda e offerta di tali servizi, al fine di migliorare lo sviluppo umano di tutti i bambini, favorire l'organizzazione di tempi di vita e di lavoro per i genitori e sostenere le scelte positive di fecondità, oltre a creare opportunità di lavoro di qualità all'interno di tali servizi.

La Dichiarazione di "la Hulpe", già richiamata, sottolinea in particolare l'importanza di:

- 1) investire per garantire servizi educativi per la prima infanzia accessibili e di qualità per tutti i bambini;
- 2) migliorare le capacità del sistema (a livello del governo centrale e delle amministrazioni locali) di pianificare, anche attraverso l'utilizzo di dati più accurati, politiche che promuovono equità e qualità;
- 3) riconoscere l'importanza del lavoro svolto dalle educatrici, dagli educatori e dal personale amministrativo e tecnico nei servizi educativi per la prima infanzia, attraverso la professionalizzazione, e la garanzia di condizioni di lavoro e salariali adeguate.

In questo Focus si è deciso, nello spazio disponibile, di dedicare un'attenzione specifica su questo terzo punto, finora di fatto negletto nei vari studi e rapporti sul tema. Gli aspetti toccati sono: l'esperienza e il turn over di educatrici ed educatori, la loro formazione e la loro esperienza e il coordinamento pedagogico.

I dati utilizzati provengono da una rilevazione campionaria sui nidi e le sezioni primavera riferita all'anno educativo 2022/23, svolta nell'ambito di un accordo di collaborazione fra il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, Istat e Università Ca' Foscari Venezia, che offre un quadro esteso e dettagliato di informazioni inedite sull'offerta educativa per i bambini fino a tre anni. Si tratta di dati unici a livello nazionale che permettono di elaborare riflessioni importanti sullo stato dei servizi per l'infanzia nel Paese.

<sup>158</sup> Hanno contribuito Francesca Luppi, Giulia Milan, Pierina De Salvo, Valeria Qualiano, Antonia Labonia, Emmanuele Pavolini, Chiara Saraceno.  
<sup>159</sup> Consigliere CNEL, Professore ordinario di Demografia e Statistica sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

## 4.2. L'offerta pubblica e privata di servizi sul territorio

Nel 2022/2023, la copertura dei posti nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati ha raggiunto 30 posti ogni 100 bambini da 0 a 2 anni, segnando un incremento di due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Questo avvicinamento all'obiettivo del 33% e al parametro europeo fissato nel 2002 è rilevante, anche se rimane ancora lontano il nuovo target di 45 posti per 100 bambini definito nel 2022.

Allo stesso tempo, occorre avere consapevolezza che tale avvicinamento non è solo il risultato di un aumento dell'offerta di posti nei servizi, ma anche di un ulteriore peggioramento sotto il profilo della natalità. In particolare, l'incremento del tasso di copertura è dovuto in parte al calo demografico e all'andamento decrescente della popolazione di riferimento. Infatti, tra il 2021 e il 2022 i bambini residenti sotto i 3 anni sono diminuiti del 2,5% (oltre 31mila bambini in meno), contribuendo ad alzare il rapporto fra posti e potenziali utenti. In assenza di tale decremento, ovvero a parità di bacino di utenza, la copertura sarebbe aumentata di soli 1,2 punti percentuali piuttosto che 2.

La disponibilità di servizi educativi per la prima infanzia varia notevolmente sul territorio. Al Sud e nelle Isole, la media dei posti disponibili per 100 bambini è molto inferiore rispetto al resto del Paese (17,3 e 17,8 rispettivamente). Il Nord-ovest si attesta al 35% di copertura, superando così il parametro del 33%, mentre il Centro e il Nord-est lo avevano già raggiunto in precedenza e fanno registrare il 38,8% e il 37,5% rispettivamente.

Dal punto di vista della natura istituzionale dei servizi, il graduale incremento della copertura è accompagnato nel tempo dallo spostamento verso il privato delle due componenti dell'offerta. Nell'anno educativo 2013/14, quando si avevano 22,5 posti complessivi per 100 bambini residenti, si registrava una lieve prevalenza del settore pubblico rispetto al privato, mentre il livello di copertura del 30% raggiunto nel 2022/23 si compone di 15,7 posti per 100 bambini nei servizi a titolarità privata e 14,3 nei servizi a titolarità pubblica.

Oltre alla distinzione tra settore pubblico e settore privato dal punto di vista della titolarità del servizio, è importante considerare le diverse forme di gestione dell'offerta. Infatti, dalla citata indagine campionaria riferita ai nidi e sezioni primavera, per l'anno educativo 2022/23 si stima una quota importante (il 53%) dei servizi di titolarità dei Comuni affidata in gestione a enti privati, prevalentemente del settore non profit. Per quanto riguarda i servizi di titolarità privata, invece, si stima che il 43,6% ha un rapporto di convenzionamento con il Comune, che acquisisce così la riserva di posti (tutti o in parte) per i propri residenti.

Analizzando la spesa gestita dai Comuni singoli e associati per i nidi e le sezioni primavera (al netto dalla compartecipazione degli utenti), la gestione delle strutture comunali in forma diretta, ovvero con personale assunto dai Comuni o dalle associazioni di Comuni (ATS), rappresenta la quota più ampia (62,1%). Il 25,2% della spesa è relativa all'affidamento ai privati dei nidi a titolarità comunale, il 7,8% è rivolta ai nidi privati in convenzione con i Comuni, i quali riservano tutti o una parte dei posti per i propri residenti, il 3,4% per l'erogazione di contributi comunali alle famiglie per la fruizione di servizi privati o pubblici presenti sul territorio. Infine, l'1,5% della spesa viene erogata ai nidi privati non in convenzione, come contribuzione da parte dei Comuni per ridurre i costi di gestione e calmierare le rette richieste alle famiglie.

Nel tempo, oltre alla riduzione dei servizi a titolarità comunale, si registra una sempre minore gestione delle strutture comunali in forma diretta, modalità di offerta che ha ridotto il suo peso sul totale della spesa dei Comuni per i nidi e le sezioni primavera: dal 72,5% del 2013 al 62,1% del 2022. Di contro, è aumentata la quota di spesa per l'affidamento ai privati dei nidi a titolarità comunale, che è passata dal 16,6% al 25,2% e la quota erogata sotto forma di contributi alle famiglie (dall'1,6% al 3,4%).

---

### 4.3. Il personale nei servizi educativi per l'infanzia

Secondo i dati della "Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera", si stimano oltre 94.800 unità di personale impiegate presso i nidi e le sezioni primavera attivi sul territorio nazionale (12.075 servizi e 341.100 posti). L'incidenza dei servizi privati è pari al 67,4% al Sud, 64,7% al Nord e 59% al Centro.

Le educatrici e gli educatori (il 99,1% del personale educatore è composto da donne) sono circa 64.900, mentre il personale non educatore (il 94,3% donne) comprende circa 30.000 persone. Si rilevano inoltre circa 2.600 volontari e oltre 17.300 tirocinanti o stagisti.

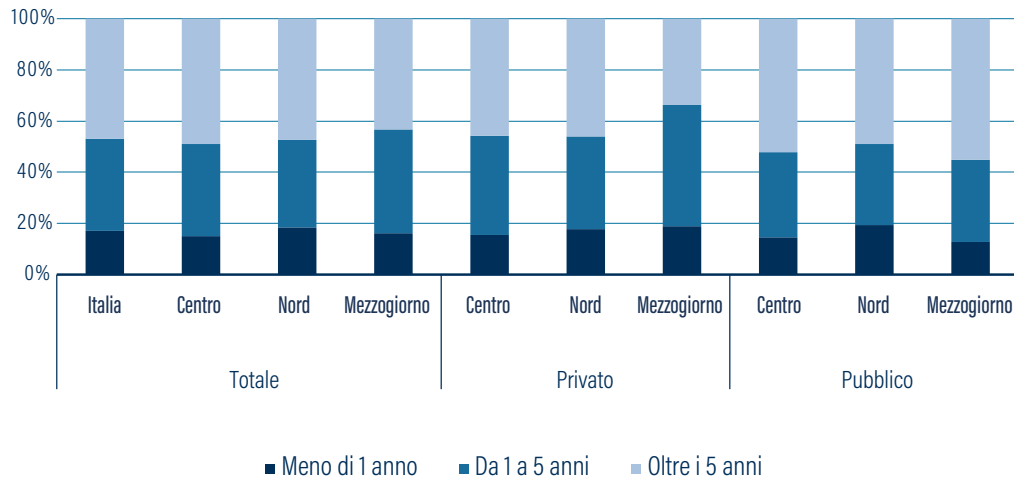
Per quanto riguarda sia il personale educatore che il personale non educatore, circa il 50% è impiegato nel settore pubblico e il rimanente 50% nel privato (convenzionato e non convenzionato). Va sottolineato come la presenza di volontari e i tirocinanti/stagisti riguardi prevalentemente il settore privato, in cui confluiscono rispettivamente l'87% e il 69% del totale nazionale.

---

### 4.4. Esperienza e turn-over del personale educatore

La presenza di personale educatore stabile rappresenta un requisito di qualità importante nell'erogazione del servizio, in quanto assicura continuità educativa. La dimensione contrattuale, pertanto, gioca un ruolo centrale nell'incentivare o disincentivare il turn-over del personale. Allo stesso tempo, maggiore è il numero di anni di lavoro maturati nel settore, maggiori sono le competenze e la maturità acquisite sulla base dell'esperienza.

La continuità educativa viene qui interpretata dalla presenza di personale educatore stabile nel servizio. Nel 47% circa dei casi la durata del servizio è di oltre 5 anni, nel 36% da più di un anno fino a un massimo di 5, mentre il rimanente 17% da meno di un anno (Figura 1). Non si osserva una rilevante variabilità territoriale del fenomeno, soprattutto nel settore pubblico. All'interno del settore privato, dove è anche minore la percentuale di personale stabile (43,2% è presente nel servizio da più di 5 anni, contro il 50,8% nel pubblico; Tabella 1), l'incidenza di personale presente da oltre 5 anni risulta inferiore nel Mezzogiorno (circa 34%) rispetto al Centro e al Nord (46%) (Figura 1). La differenza fra Centro-Nord e Sud è almeno in parte riconducibile alla diffusione più recente di tali servizi nelle regioni meridionali. Una maggior stabilità si osserva poi nei nidi (48,2% del personale presente da più di 5 anni) in comparazione alle sezioni primavera (39,3%) (Tabella 1), anche per via della recente istituzione di queste ultime (nel 2006).

**Fig. 1 - Personale educatore per anni di anzianità presso il servizio, per area geografica e tipologia di servizio**

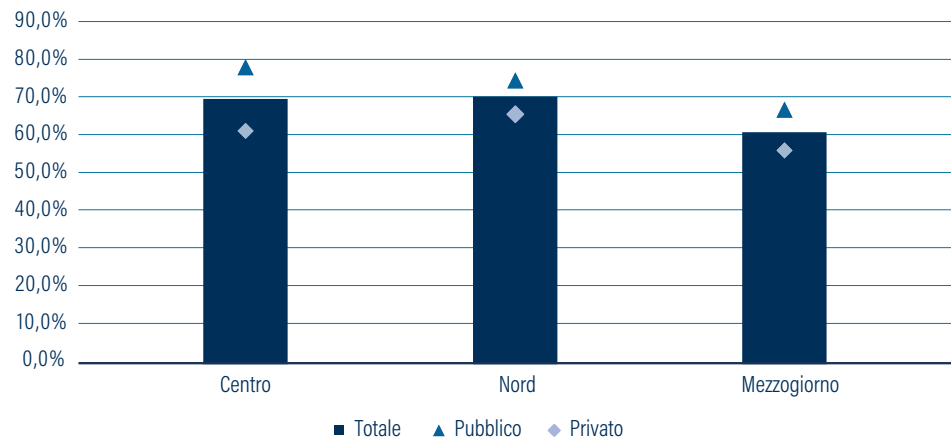
Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

**Tab 1. - Personale educatore con oltre 5 anni di anzianità presso il servizio, per tipologia di servizio**

	Oltre 5 anni
<b>Privato</b>	43,2%
<b>Pubblico</b>	50,8%
<b>Nidi</b>	48,2%
<b>Sezioni primavera</b>	39,9%
<b>Privato convenzionato</b>	42,8%
<b>Privato non convenzionato</b>	42,7%
<b>Pubblico gestione diretta</b>	53,6%
<b>Pubblico gestione indiretta</b>	48,2%

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

La quota di assunzioni a tempo indeterminato sul totale del personale educatore è più elevata al Centro e al Nord (oltre il 70%) di circa 10 punti percentuali rispetto al Mezzogiorno (Figura 2). Ovunque l'incidenza risulta maggiore nel settore pubblico (74,8% sul territorio nazionale) rispetto al privato (63,1%): lo scarto maggiore si osserva al Centro, con una presenza del 78,8% nel pubblico e del 61,9% nel privato. Nel privato, emerge una marcata differenza fra l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato nel settore convenzionato (66,5%) rispetto a quello non convenzionato (59,4%) (Tabella 2). Infine, una maggior quota a tempo indeterminato si registra nei nidi (70,1%) rispetto alle sezioni primavera (62,1%).

**Fig. 2 - Personale educatore assunto a tempo indeterminato sul totale del personale educatore, per area geografica e tipologia di servizio**

*Nota - La percentuale residua per sommare 100 è data dal personale assunto a tempo determinato o con altra forma contrattuale (partita IVA, CoCoCo, contratto di somministrazione, altro)*

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

**Tab. 2 - Personale educatore assunto a tempo indeterminato sul totale del personale educatore, per tipologia di servizio**

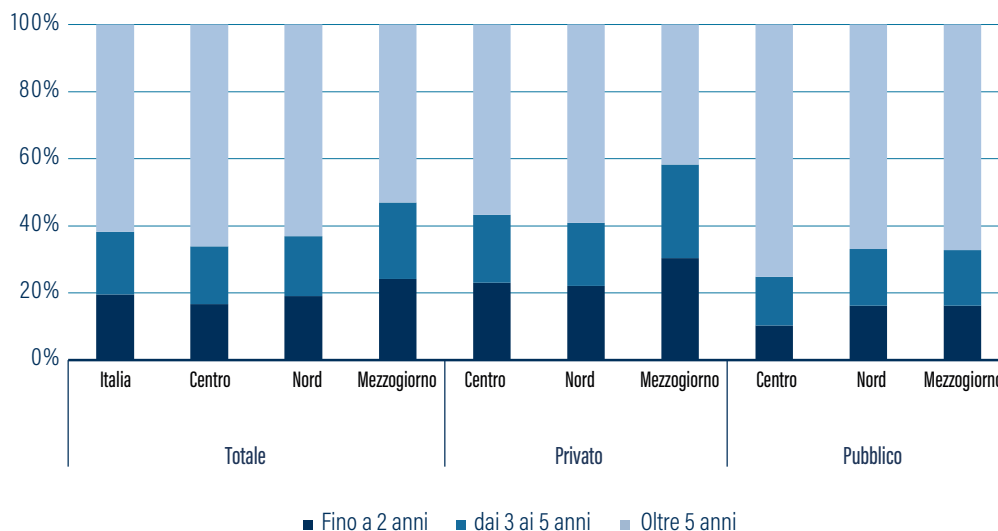
	Tempo indeterminato
<b>Privato</b>	63.1%
<b>Pubblico</b>	74.8%
<b>Nidi</b>	70.1%
<b>Sezioni primavera</b>	62.1%
<b>Pubblico gestione diretta</b>	75.1%
<b>Pubblico gestione indiretta</b>	74.5%
<b>Privato convenzionato</b>	66.5%
<b>Privato non convenzionato</b>	59.4%

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

Per quanto riguarda gli anni di esperienza maturati nel settore, il 62% del personale educatore presente nei servizi per l'infanzia ha oltre 5 anni di esperienza (Figura 3). Per via della più recente comparsa dei servizi per l'infanzia nel settore privato, l'incidenza di chi ha oltre 5 anni di esperienza è superiore nel pubblico (69,1%) rispetto al privato (54,7%), ma anche nei nidi (63,3%) rispetto alle sezioni primavera (53,3%) (Tabella 3). La presenza maggiore si osserva nel pubblico a gestione diretta (72,2%), mentre nel privato non emergono particolari differenze fra convenzionato e non convenzionato.

Sempre a causa di un ritardo nella diffusione dei servizi per l'infanzia al Sud, il personale con più esperienza si trova più frequentemente al Nord e al Centro (rispettivamente intorno al 63% e 66%) rispetto al Mezzogiorno (53%) (Figura 3). Lo scarto fra Mezzogiorno e Centro-Nord si osserva prevalentemente nel settore privato, con il 41,7% del personale educatore assunto a tempo indeterminato al Mezzogiorno contro il 59,1% nel Nord: uno scarto che fra Nord e Mezzogiorno si annulla nel settore pubblico.

**Fig. 3 - Personale educatore per anni di esperienza maturati come educatore/educatrice, per area geografica e tipologia di servizio**



Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

**Tab. 3 - Personale educatore con oltre 5 anni di esperienza maturati come educatore o educatrice, per tipologia di servizio**

	Oltre 5 anni
<b>Privato</b>	54.7%
<b>Pubblico</b>	69.1%
<b>Nidi</b>	63.3%
<b>Sezioni primavera</b>	53.3%
<b>Privato convenzionato</b>	53.4%
<b>Privato non convenzionato</b>	54.6%
<b>Pubblico gestione diretta</b>	72.2%
<b>Pubblico gestione indiretta</b>	66.1%

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

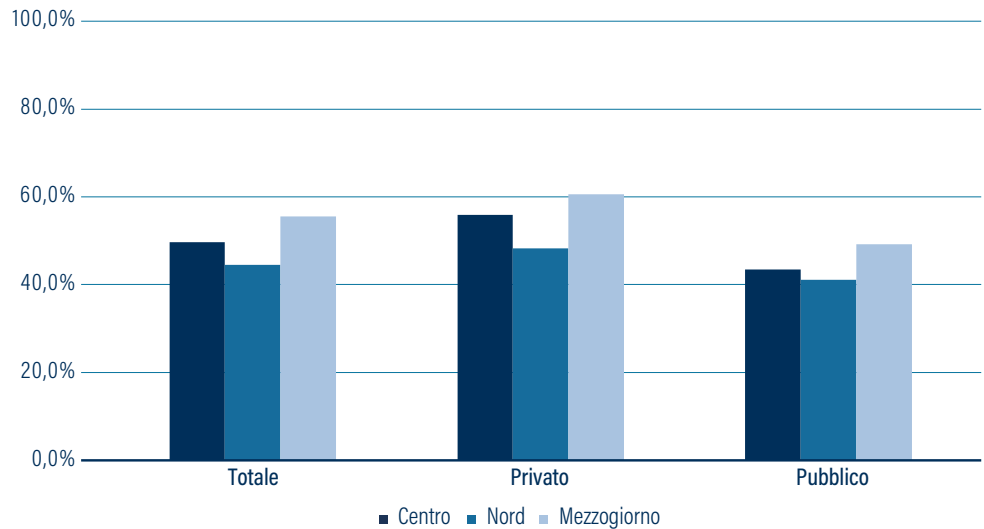
#### 4.5. La formazione del personale

La formazione del personale, sia per quanto riguarda il livello di studi conseguito prima dell'accesso alla professione sia per la sua formazione continua, è un elemento fondamentale per garantire una elevata qualità del servizio. Se da una parte l'entrata in vigore del decreto legislativo 65/2017 ha vincolato l'accesso alla professione di educatore solo ai possessori della specifica laurea in discipline psico-pedagogiche, dall'altro non sempre l'erogazione e la partecipazione alla formazione continua sono promosse in maniera uniforme nel panorama (anche geografico) dei servizi per l'infanzia.

Riguardo alla formazione del personale educatore, in Italia il 48,1% è in possesso di una laurea in area psico-pedagogica (Figura 4). La percentuale è superiore nel Mezzogiorno (55,5%) in comparazione al Nord (49,6%) e al Centro (44,6%). L'incidenza del personale laureato è poi maggiore nel settore privato, con quasi il 53% del personale laureato, rispetto al pubblico (circa 10 punti percentuali sotto). I nidi pubblici a gestione diretta sono quelli dove l'incidenza è inferiore (38,4%) (Tabella 4). La maggior presenza di personale educatore laureato al Sud e nel settore privato è interpretabile alla luce del fatto che in

questi ambiti la presenza dei servizi per l'infanzia è più recente rispetto al Nord e al settore pubblico. In particolare, al Nord e al Centro la presenza di servizi per l'infanzia da oltre 50 anni si associa a una maggior incidenza di personale educatore non laureato, in quanto il requisito del diploma di laurea è stato introdotto, come detto sopra, solo recentemente. Al Mezzogiorno l'età media del personale non è significativamente diversa dal resto del Paese (nel pubblico è 42,1 anni e nel privato 35,6; 38,9 anni il totale), ma probabilmente la minore e più recente presenza dei servizi per l'infanzia sul territorio fa sì che i laureati riescano a coprire una maggior fetta del personale educatore.

**Fig. 4 - Percentuale di personale educatore con laurea in ambito psico-pedagogico sul totale del personale educatore, per area geografica e tipologia di servizio**



Nota: per laureati si intendono coloro che hanno conseguito almeno una laurea triennale

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

**Tab. 4 - Percentuale di personale educatore con laurea in ambito psico-pedagogico sul totale del personale educatore, per tipologia di servizio**

Tipologia di servizio	Con laurea
Privato	52.9%
Pubblico	43.1%
Nidi	47.6%
Sezioni primavera	50.9%
Pubblico a gestione diretta	38.4%
Pubblico a gestione indiretta	49.6%
Privato convenzionato	55.3%
Privato non convenzionato	50.3%

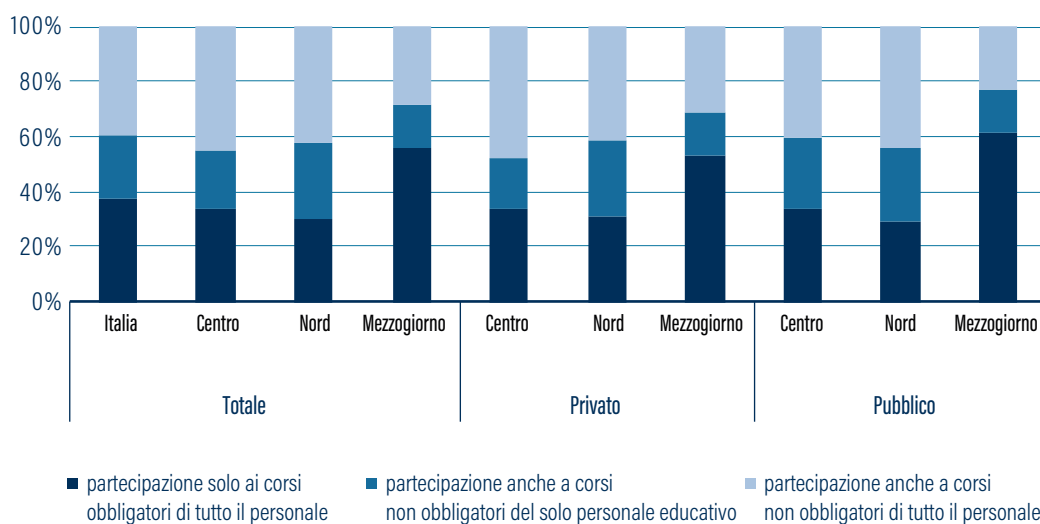
Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

La partecipazione del personale ad attività di formazione può avvenire con diverse modalità, con corsi riservati al solo personale educatore o all'intero personale. L'analisi dei bisogni formativi e la promozione della formazione in generale sono in capo a chi svolge la funzione di coordinamento pedagogico territoriale, che dovrebbe garantirne l'erogazione sia nei servizi pubblici che in quelli privati. Non sempre le ore dedicate alla formazione vengono retribuite e questo, di fatto, ne disincentiva la partecipazione.



In generale nel Paese il 62,7% del personale ha partecipato nell'ultimo anno anche a formazione non obbligatoria, contro un 37,3% che ha partecipato alla sola formazione obbligatoria (Figura 5). Quest'ultima percentuale è maggiore al Mezzogiorno (55,9%) rispetto al Centro (33,8%) e al Nord (30,2%). Le differenze più marcate si osservano nel settore pubblico, con un 29% di personale che ha partecipato esclusivamente a formazione obbligatoria al Nord contro un 61,1% nel Mezzogiorno.

**Fig. 5 - Partecipazione e coinvolgimento del personale alle attività di formazione obbligatorie e/o facoltative, per area geografica e tipologia di servizio**

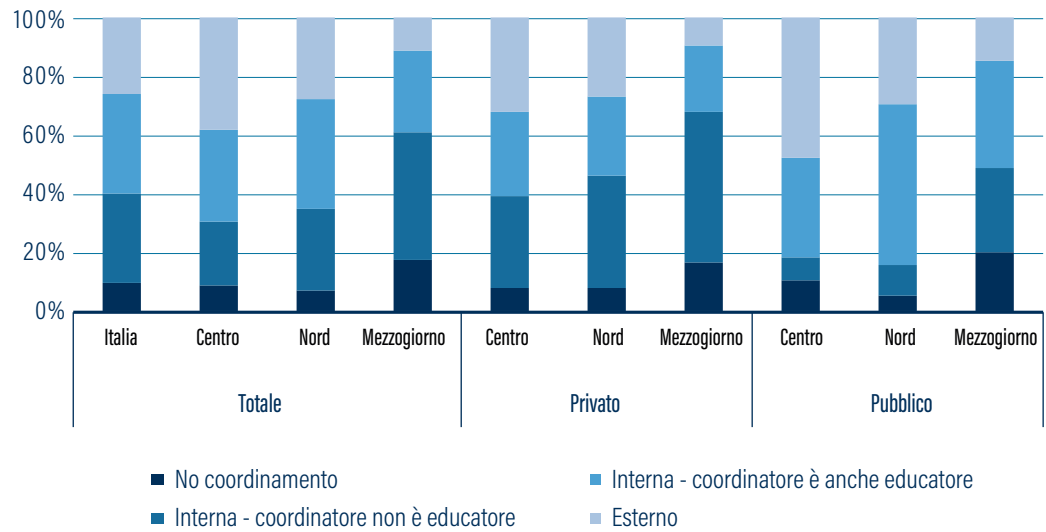


Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

#### 4.6. Il coordinamento pedagogico

La presenza o meno di coordinatore pedagogico presso le strutture dipende in parte dalle leggi regionali e in parte dai comuni, che devono provvedere al reperimento di personale nel caso di coordinamento esterno. Se il coordinamento è interno, invece, questo può essere svolto da una educatrice o educatore. In entrambi i casi non è data garanzia che chi ricopre internamente il ruolo di coordinatore abbia i requisiti di formazione necessari per assumere tale ruolo.

Nella maggioranza dei casi il coordinamento pedagogico avviene all'interno del servizio (circa 64%), e nella metà dei casi è gestito da un non educatore (Figura 6). Il coordinamento è gestito da una figura esterna alla struttura nel 26,4% dei casi, mentre non c'è un coordinamento pedagogico nel 9,8% dei casi. L'assenza di coordinamento è un fenomeno che si osserva maggiormente nel Mezzogiorno (17,5%) rispetto al Nord (6,6%) e al Centro (8,8%). Non emergono differenze significative fra pubblico e privato, mentre il coordinamento è più spesso assente nelle sezioni primavera (17,2%) rispetto ai nidi (7,5%) (Tabella 5). Da sottolineare che le sezioni primavera sono inserite nelle scuole d'infanzia, dove non sempre il coordinamento è presente (nelle scuole dell'infanzia statali non è previsto). Laddove presente nel settore privato, nel Mezzogiorno il coordinamento è più frequentemente interno e gestito da un educatore (52% circa) piuttosto che da una figura dedicata (23%). La frequenza maggiore della presenza di un coordinatore pedagogico interno e dedicato si ha nei nidi pubblici al Nord (54,3%).

**Fig. 6 - Modalità di organizzazione della funzione di coordinamento pedagogico, per area geografica e tipologia di servizio**

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

**Tab. 5 - Modalità di organizzazione della funzione di coordinamento pedagogico, per tipologia di servizio**

	No coordinamento	Interna - coordinatore è anche educatore	Interna - coordinatore non è educatore	Esterno
<b>Privato</b>	9.8%	40.4%	26.0%	23.8%
<b>Pubblico</b>	9.7%	14.4%	45.2%	30.6%
<b>Nidi</b>	7.5%	29.9%	33.7%	28.9%
<b>Sezioni primavera</b>	17.2%	33.0%	31.7%	18.1%
<b>Privato convenzionato</b>	5.4%	36.5%	33.0%	25.1%
<b>Privato non convenzionato</b>	13.6%	42.6%	20.6%	23.2%
<b>Pubblico a gestione diretta</b>	15.8%	13.5%	47.3%	23.4%
<b>Pubblico a gestione indiretta</b>	3.6%	16.5%	43.2%	36.4%

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

Uno degli aspetti che contribuiscono alla qualità dell'offerta di servizi rivolti alla prima infanzia è il loro grado di interazione con gli altri servizi e soggetti sociali presenti sul territorio.

La precedente rilevazione campionaria, condotta nel 2022 nell'ambito dell'accordo di collaborazione fra il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, Istat e Università Ca' Foscari Venezia, ha approfondito diversi aspetti dell'organizzazione del servizio che riguardano la sfera dell'integrazione e dell'apertura e dei nidi e delle sezioni primavera nei confronti del territorio e della "comunità educante" (anno di riferimento 2021/2022). Attraverso una serie di quesiti specifici del questionario, sono stati indagati tre aspetti principali del rapporto tra servizi educativi per la prima infanzia e il territorio circostante: la capacità di inserirsi attivamente all'interno della comunità e di rappresentare un punto di riferimento per le famiglie e per i diversi soggetti sociali, favorendo così il pieno utilizzo delle risorse del territorio, dei singoli individui e delle associazioni; la capacità di promuovere il coinvolgimento dei genitori e di gruppi di genitori; il collegamento e la collaborazione con gli altri servizi del territorio.

I risultati ottenuti restituiscono un quadro articolato, da cui sono stati calcolati indicatori di sintesi riferiti alle tre principali dimensioni.

Passando al grado di apertura dei servizi e di condivisione degli spazi, l'indicatore di sintesi è dato dalla percentuale di nidi e sezioni primavera che hanno risposto positivamente ad almeno due dei quesiti riguardanti questo aspetto (organizzano attività al di fuori degli spazi propri del servizio; organizzano attività aperte anche ai bambini non iscritti, al di fuori dall'orario del servizio; hanno ricevuto richieste di utilizzo degli spazi da parte di cittadini e/o organizzazioni del territorio). Da questo punto di vista, soltanto una piccola parte dei servizi (9,9%) risulta raggiungere il livello di apertura e condivisione con la comunità circostante definito dall'analisi. La quota relativamente più alta si registra per i servizi del Centro (13,7%), leggermente al di sotto il Nord (10,4%) e il livello minimo si ha nel Mezzogiorno (5,1%). I nidi e le sezioni primavera privati risultano relativamente più inclini a all'apertura e alla condivisione degli spazi (11,7%) rispetto ai servizi del settore pubblico (6,7%).

Rispetto alla capacità dei servizi di favorire il coinvolgimento dei genitori, si è calcolata la quota di servizi in cui è presente un gruppo di genitori organizzato e in cui vengono svolte attività che prevedono la partecipazione dei genitori. Queste condizioni si verificano in media nel 38,7% dei servizi per la prima infanzia, quota che si riduce al 34,5% nel Mezzogiorno, mentre al Centro e al Nord è leggermente più alta (40,5% e 38,9% rispettivamente). I nidi del settore pubblico da questo punto di vista hanno un leggero vantaggio rispetto al privato (40% vs 37,9%).

Dal punto di vista dell'inserimento dei nidi (e delle sezioni primavera) all'interno di una rete territoriale di servizi, l'indicatore di sintesi proposto riguarda la percentuale di servizi che hanno risposto affermativamente ad almeno due delle sotto-dimensioni indagate: appartenenza a una rete locale di servizi educativi per l'infanzia; collaborazione con almeno due tipologie di servizi/organizzazioni del territorio (educativi, sanitari, sociali e culturali); presenza di un progetto di continuità educativa con la scuola dell'infanzia che coinvolga sia i bambini che i genitori. Oltre la metà dei servizi educativi presenti sul territorio risulta soddisfare questi requisiti. (56%) con una prevalenza più marcata al Nord (63,5%) e al Centro (57,4%), mentre il Mezzogiorno si attesta ben al di sotto (41,2%).

Come abbiamo già sottolineato, la qualità ha natura multidimensionale. In questo focus abbiamo trattato un aspetto rilevante ma finora poco preso in considerazione, ovvero quello della relazione tra qualità del servizio e caratteristiche e condizioni del personale educatore. Oltre alla necessità di integrare i vari indicatori che misurano in modo oggettivo la qualità, un aspetto considerato imprescindibile è quello della valutazione soggettiva da parte degli utenti (famiglie). Indicatori su questo versante non sono però attualmente disponibili, l'auspicio è che possano esserlo presto. La realizzazione e il miglioramento continuo delle politiche pubbliche efficaci richiede processi di monitoraggio e valutazione d'impatto in cui non può mancare la percezione soggettiva dei beneficiari.

## 5. Servizi di placement delle università (pubbliche) italiane: un monitoraggio<sup>160</sup>

a cura di Michele Tiraboschi<sup>161</sup>

### 5.1. Ruolo e funzioni dei servizi placement delle Università: il quadro normativo e le azioni istituzionali di monitoraggio

Le politiche del lavoro – e segnatamente le politiche a favore della occupazione giovanile – sono storicamente uno degli ambiti di maggior impatto sociale su cui misurare qualità e livelli dell'azione delle amministrazioni pubbliche. Ciò a maggior ragione in una epoca come la nostra caratterizzata da grandi transizioni (demografiche, tecnologiche e ambientali) che rendono sempre più problematico, per l'assenza di robuste politiche attive del lavoro e di efficienti servizi di orientamento, ricollocazione e formazione, il tentativo di contemperare gli obiettivi di efficienza economica con quelli della giustizia sociale.

Da questo punto di vista, un angolo di osservazione privilegiato rispetto al vasto e complesso tema dei servizi per il lavoro è offerto dalla analisi dei livelli e della qualità degli uffici di placement presenti negli atenei pubblici italiani. Questo tanto in relazione alla importanza strategica del tema (i nostri giovani e lo sviluppo delle competenze e professionalità richieste dai nuovi mercati del lavoro) quanto per la possibilità di condurre una analisi mirata e completa su una platea circoscritta e tendenzialmente omogenea di soggetti erogatori del servizio (rispetto al placement universitario parliamo infatti di 67 università statali su un totale di 97 istituzioni universitarie).

Il riferimento è, essenzialmente, all'articolo 6, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione della c.d. «legge Biagi». E cioè alla autorizzazione, per le università (pubbliche e private) e per i consorzi universitari, rispetto alla possibilità di svolgere attività di intermediazione in favore di studenti e laureati; autorizzazione subordinata alla interconnessione con la borsa nazionale del lavoro e alla condizione di rendere «pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti dalla data di immatricolazione e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio».

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. b), dello stesso decreto legislativo n. 276 del 2003 si precisa che per intermediazione si intende «l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo». Va tuttavia sottolineato, a conferma della centralità del tema oggetto della nostra indagine rispetto a un progetto di modernizzazione dello Stato e segnatamente delle pubbliche amministrazioni, che il placement universitario non era stato semplicemente pensato e progettato, nell'ambito della legge Biagi, in funzione di una ordinaria attività di collocamento, quanto come occasione per superare l'autoreferenzialità dell'offerta formativa terziaria accademica lontana dalle esigenze della economia e della società e, come tale, incapace di attivare moderni percorsi per l'occupabilità dei nostri giovani (<sup>162</sup>). Una intuizione, questa, confermata anche dalla più recente evoluzione del mercato del lavoro che segnala non solo un costante disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro ma anche crescenti e strutturali difficoltà per il sistema economico e produttivo del nostro Paese di soddisfare i fabbisogni di professionalità e competenze presenti nei nuovi mercati del lavoro.

Rimasta a lungo sulla carta, anche per una non favorevole lettura da parte della riflessione accademica sulle "nuove" funzioni attribuite dalla legge Biagi al sistema universitario, la previsione di cui articolo 6, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 276 del 2003 è stata oggetto di un rinnovato interesse nello scorso decennio vuoi grazie a taluni interventi "correttivi" da parte del Legislatore vuoi in ragione dell'av-

<sup>160</sup> La stesura del focus è stata realizzata dal Gruppo di lavoro composto da Fernando Camastra (visiting fellow CNEL), Serena Ciprietti (visiting fellow CNEL), Viola Francisca (visiting fellow CNEL), Giuseppina Papini (visiting fellow CNEL), Arianna Zaroni (visiting fellow CNEL).

<sup>161</sup> Consigliere CNEL, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

<sup>162</sup> Così M. Biagi, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/2002.

vio del progetto FlxO (Formazione & Innovazione per l'Occupazione), promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e affidato a Italia Lavoro, finalizzato a sostenere, in termini non solo economici ma anche progettuali, la nascita e/o il consolidamento dei servizi e delle strutture universitarie di placement. È in questa fase che si registra una certa sensibilità, anche a livello istituzionale, rispetto all'effettivo funzionamento e alla qualità degli sportelli placement degli Atenei seppure l'attenzione fosse più rivolta, come indicano i principali rapporti di monitoraggio, ai modelli organizzativi e agli standard di servizi offerti dalle università, analizzati in parallelo agli (e ad integrazione degli) obiettivi di c.d. "terza missione" <sup>(163)</sup> rispetto alla finalità complessiva della previsione normativa di ripensare cioè alla radice il ruolo e le funzioni tradizionali del sistema universitario (formazione e ricerca) anche in chiave di una maggiore integrazione con la società e le dinamiche dei processi economici e produttivi.

Dopo questa breve ma intensa stagione, che coincide con la riforma dei servizi al lavoro promossa dal c.d. «Jobs Act», il monitoraggio istituzionale dei servizi universitari di placement si interrompe, senza una reale spiegazione, così come da tempo sono cessate le analisi mirate sui rapporti tra università e lavoro elaborate da ISTAT <sup>(164)</sup>, che cedono il passo rispetto ad analisi condotte dalle stesse università (il principale riferimento in materia sono le indagini su profilo e condizioni occupazionali dei laureati e dei dottori di ricerca condotte dal consorzio universitario Alma Laurea). Rispetto alla occupazione giovanile l'attenzione si sposta tutta, da questo momento, sul controverso programma "Garanzia Giovani" che, pur risultando oggetto di numerose analisi di monitoraggio, non ha un preciso focus sui servizi offerti dagli uffici *placement* degli Atenei.

---

## 5.2. Le ragioni di una ricerca

Quanto sin qui evidenziato conferma l'importanza e anche l'urgenza di ripristinare un monitoraggio istituzionale dei livelli e della qualità dei servizi di placement offerti dai nostri Atenei per le finalità strategiche che essi assumono anche per espressa previsione legislativa.

Nel presente studio – che sintetizza una più ampia e complessa attività di monitoraggio e valutazione condotta dal gruppo di ricerca – ci si è in primo luogo occupati della mappatura oggettiva di quanto è possibile trovare oggi, da parte di studenti e imprese, sui siti internet degli Atenei italiani a partire dalla accessibilità o meno dei curricula degli studenti e dall'elenco dei servizi offerti (attività di orientamento al lavoro, testimonianze aziendali, promozione di tirocini curriculari ed extracurriculari, apprendistati di terzo livello (alta formazione e ricerca), dottorati industriali e in collaborazione con le imprese, attività di vera e propria intermediazione, ecc.).

Una seconda linea di indagine è consistita poi nell'analisi dell'organizzazione degli uffici di placement universitari (governance, composizione degli uffici, competenze, personale, contratti di ingaggio e professionalità, banche dati, radicamento territoriale e coordinamento con istituzioni nazionali e locali, sistemi di controllo di gestione e procedure di monitoraggio e valutazione dell'attività svolta, sistemi di monitoraggio dell'utenza e cioè domanda e offerta, costi del servizio, ecc.) mediante un confronto diretto con i referenti di alcuni atenei pubblici italiani (in particolare i responsabili dei *career service* dell'Università degli Studi di Padova, dell'Università degli Studi di Pisa, dell'Università degli Studi di Trieste, dell'Università Ca' Foscari di Venezia, dell'Università degli Studi di Verona, dell'Università degli Studi di Catania). Cfr. la Mappa degli standard di qualità dei servizi di placement universitari. Nell'ambito di questa analisi si è tenuto conto, anche in termini di possibili sviluppi evolutivi, della «mappa degli standard di qualità dei servizi di placement universitari» elaborata da Italia Lavoro e Ministero del lavoro nel 2014 nell'ambito del già richiamato progetto FlxO <sup>(165)</sup>.

Infine, in attesa della verifica delle condizioni e delle risorse per l'avvio di una vera e propria indagine campionaria, si è avviato un primo e altamente parziale tentativo di esplorazione delle opinioni e del grado di soddisfazione tanto delle imprese che degli studenti e dei neolaureati rispetto ai servizi offerti dagli

<sup>163</sup> In questa prospettiva, che non coglie gli aspetti di maggiore innovazione della «legge Biagi», vedi ANPAL, *Linee guida per lo sviluppo e il rafforzamento dei Career service*, 2017, pp. 37-44.

<sup>164</sup> Si veda *Università e lavoro: orientarsi con la statistica*, edito dal 2000 al 2009.

<sup>165</sup> Cfr. la *Mappa degli standard di qualità dei servizi di placement universitari*, realizzata nel 2014 nell'ambito della sperimentazione di *standard setting* promossa a partire dal 2011 dal progetto Formazione e Innovazione per l'Occupazione Scuola e Università (FlxO S&U), come risultato di un percorso partecipato di definizione e sperimentazione degli standard che compongono la qualità dei servizi.

uffici placement dei loro atenei. Questo è avvenuto mediante la somministrazione di un questionario a un campione circoscritto e puramente indicativo di aziende e studenti.

In chiusura della ricerca si è poi indicata, in un panorama alquanto incerto in assenza di una precisa spinta normativa e istituzionale dopo la legge Biagi del 2003, una buona prassi che è rappresentata dalla rete informale attivata dai responsabili dei career service italiani (vedi il § 5.6).

### 5.3. Una mappatura dei servizi offerti dai servizi placement degli Atenei italiani: analisi dei siti internet

Oggetto della mappatura sono stati i servizi *placement* degli atenei pubblici italiani (pari a 67 atenei pubblici) con l'obiettivo di verificare in termini oggettivi le tipologie e i livelli di servizi erogati a favore di imprese, studenti e neolaureati in linea con le previsioni e gli standard di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003.

Sono stati analizzati tutti i 67 siti internet di ateneo – che rappresentano ad oggi il principale strumento a disposizione per la libera consultazione e la fruizione dei servizi – seguendo una griglia di lettura volta a evidenziare le caratteristiche dei servizi di *placement* e orientamento al lavoro comunicati agli utenti. L'indagine svolta copre pertanto tutti i portali degli atenei pubblici italiani (su un totale complessivo di 97 istituzioni universitarie che comprende ulteriori 19 atenei non statali e ben 11 università non statali telematiche legalmente riconosciuti).

Il modello di analisi elaborato ha permesso, innanzitutto, di concentrarsi sull'assetto organizzativo degli uffici di *Placement* e *Career Service*, così come presentato dai siti. Si deve evidenziare il carattere eterogeneo delle realtà analizzate, a dimostrazione di come non esista una struttura univoca in merito al ruolo che riveste il *placement* all'interno delle università italiane: in alcuni casi, infatti, l'ufficio *placement* è inglobato in quello di orientamento; in altri, *placement* e orientamento sono due entità distinte; in altri ancora, l'ufficio *placement* si occupa anche dei tirocini curriculari e extracurriculari, mentre in alcune università esistono uffici *ad hoc*; ancora, nel caso dell'Università della Valle d'Aosta, ad esempio, l'ufficio che si occupa di orientamento gestisce anche la comunicazione, mentre il *placement* è legato alla mobilità.

L'analisi ha riguardato anche l'area in cui i servizi di placement sono inseriti all'interno dei siti web degli atenei. Anche in questo caso, per gli atenei mappati, si è registrata una disomogeneità in quanto, per circa il 22% di questi il *placement* rientra a pieno titolo nella Terza Missione; per una percentuale pari al 28%, rientra nell'area di didattica/formazione, mentre per il 23%, questa voce fa parte dei "servizi"; laddove per i restanti atenei il *placement* viene contestualizzato in altre aree meno specifiche.

Proseguendo nell'interrogazione dei siti web di ateneo, si è tentato di comprendere le modalità di accesso ai servizi attraverso la lente degli studenti e delle imprese alla ricerca di potenziali candidati. Analizzare l'offerta di *placement* dalla prospettiva di chi quotidianamente attinge a simili servizi risulta particolarmente funzionale ai fini della presente ricerca, in quanto permette di verificare quanto gli stessi siano effettivamente accessibili e di facile fruizione, e dunque, in ultima analisi, confacente a valutarne il concreto standard di qualità.

Emerge una tendenza comune nelle realtà universitarie analizzate a rendere disponibili i servizi in discorso solo nei confronti dei propri studenti iscritti, previo accesso o registrazione tramite le credenziali di ateneo. In alcuni casi, invece, attività standard quali la correzione dei CV o i colloqui di orientamento e *placement*, sono accessibili a tutti gli studenti appartenenti a un qualsiasi ateneo italiano (in queste circostanze l'iscrizione avviene via mail o utilizzando SPID).

L'accessibilità ai servizi varia in base alla tipologia dei medesimi e non risulta possibile rilevare una tendenza comune tra gli atenei. Eventi e corsi a numero chiuso o previa iscrizione sono generalmente aperti solo agli iscritti, mentre altre iniziative sono potenzialmente fruibili da un pubblico più ampio. Da evidenziare, tuttavia, che dai siti web emerge una tendenza a circoscrivere le attività in parola a beneficio degli studenti iscritti all'ateneo di riferimento, a prescindere dall'effettiva accessibilità ad un dato servizio, dato servizio, in linea con quanto avviene anche a livello internazionale. Gli atenei offrono alla cittadinanza, allargando quindi a un pubblico più ampio rispetto a quello degli iscritti e dei laureati, numerosi servizi

e iniziative che rientrano nelle attività di terza missione, ma, più nello specifico, di *public engagement*.

Per quanto riguarda l'accessibilità ai servizi offerti alle aziende, si riscontra una certa omogeneità: per attingere alla banca dati dei CV e per poter pubblicare offerte di lavoro è necessario (anche se la legge non lo prevede) iscriversi sui portali utilizzati dagli atenei. Poiché la maggior parte di questi fa ricorso ad Alma Laurea, è importante puntualizzare che i CV in forma anonima e parziale sono a disposizione anche senza la necessità di registrarsi.

L'ultima fase della ricerca si è, infine, focalizzata sull'analisi dei servizi stessi.

L'eterogeneità già segnalata in merito alla suddivisione delle *ownership* dei vari uffici di *placement* e *career service* si riversa inevitabilmente sui servizi offerti: la correzione dei CV, così come le visite aziendali o i laboratori di preparazione ai colloqui di lavoro – attività che, a livello teorico, rientrano a pieno titolo nell'orientamento in uscita – vengono inserite dalla maggior parte degli atenei mappati all'interno dell'offerta di *placement*, la quale dovrebbe invece rispondere alla definizione di intermediazione precedentemente riportata. Al di là della definizione normativa di *placement*, è importante notare come le attività di orientamento in uscita e di *placement* siano attività sinergiche all'interno dei *career service* e come le une siano di supporto e integrate con le altre.

In merito ai singoli servizi si riscontra una certa uniformità nell'offerta, almeno per quanto concerne le attività più classiche quali i colloqui individuali di orientamento, la redazione di CV e lettere motivazionali, eventi di orientamento, i *career* e *recruiting day* e l'accesso alle posizioni aperte, nonché l'accompagnamento alla attivazione di contratti di stage e tirocini. Tutti i servizi di cui sopra sono infatti offerti da quasi il 100% degli atenei.

La forma laboratoriale per le attività di orientamento in uscita è adottata dall'86% degli atenei, in abbinamento allo strumento dei più classici seminari frontali. I laboratori proposti presentano contenuti e obiettivi variegati, e vengono spesso erogati direttamente dai dipendenti degli uffici di *placement* e *career service*, oppure in partnership con realtà formative, aziendali e di consulenza.

Servizi disponibili in maniera meno capillare, ma comunque piuttosto frequenti sono gli incontri con le imprese, declinati tanto nella forma di presentazioni aziendali in aula, quanto direttamente in azienda (proposte da circa il 57% degli atenei), e anche mediante gli strumenti delle simulazioni di colloquio e assesment (proposti da poco meno del 40% delle università).

Servizi che sembrano prendere sempre più piede negli atenei sono il *mentoring* e il *counseling*, proposti da quasi il 50% degli atenei. Il *mentoring* nello specifico prevede, in molti casi, il coinvolgimento attivo degli *alumni* dell'ateneo nel ruolo di *mentor*, se in possesso di una certa esperienza professionale.

A queste attività standard si aggiungono servizi variegati riconducibili quasi esclusivamente ai singoli atenei. Tra questi rientrano progetti dedicati ad un target esclusivamente femminile, focalizzati in particolare sugli sbocchi lavorativi in ambito STEM, o sul tema dell'imprenditorialità femminile.

Nell'ambito dell'analisi si è voluta anche verificare l'offerta di servizi relativa alle carriere internazionali, in merito alla quale si è riscontrata una scarsissima proposta da parte dei diversi atenei.

Una maggiore attenzione, ma comunque limitata solo ad un 14% delle realtà universitarie analizzate, è data dall'offerta di orientamento in uscita e *placement* dedicata agli studenti con disabilità o DSA.

I servizi offerti agli iscritti, non esclusi quelli di *placement*, sono nella quasi totalità dei casi rivolti dai *career service* anche ai neolaureati e ai laureati. Negli ultimi anni, con lo scopo principale di creare una rete tra i laureati dello stesso ateneo, le università si sono strutturate con riferimento agli *alumni*. Alcuni atenei hanno inserito i servizi agli *alumni* all'interno dei *career service*, altri si sono dotati di un ufficio *ad hoc*, in altri ancora è stata creata un'associazione. Solitamente però il *placement* per i laureati resta competenza dei *career service*, mentre le strutture nominate *alumni* offrono altro tipo di servizi, in primis il *networking*.

Per quanto concerne l'offerta dedicata agli *alumni* si nota una certa omogeneità. Trattandosi, però, nella maggior parte dei casi di associazioni il cui accesso avviene previa registrazione e versamento di una quota associativa, allo stato, non è sempre possibile disporre di dati specifici relativi alle attività di *place-*

*ment* a loro dedicate, che non sono comunque il core delle attività associative e quindi non sempre sono previste. L'impegno verso gli *alumni* varia considerevolmente tra le diverse regioni d'Italia. Mentre al Nord e al Centro si osservano iniziative dedicate e spazi appositamente riservati, al Sud l'offerta per gli *alumni* è spesso carente o addirittura assente.

Da ultimo, in merito ai servizi indirizzati alle aziende, si riscontra una certa omologazione: principalmente si offre l'accesso alla banca dati CV, alla pubblicazione di offerte di lavoro e stage tramite portale Alma Laurea e la possibilità di organizzare incontri e visite aziendali.

Particolare attenzione deve essere prestata alla effettiva accessibilità dei CV, la cui responsabilità grava a pieno titolo sulle università. Ad integrazione della Riforma Biagi, la legge n.183 del 4 novembre 2010 ha infatti introdotto l'obbligo in capo ai singoli atenei alla pubblicazione a titolo gratuito dei curricula dei propri studenti "all'ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio" sui propri siti istituzionali.

Inoltre la successiva circolare congiunta del 4 agosto 2011 del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca Scientifica e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, chiariva che le università "devono esclusivamente garantire adeguata informativa nelle forme previste all'art. 13 del Codice della privacy, non essendo necessario alcun consenso specifico, in quanto la raccolta e diffusione dei *curricula* è necessaria per l'esercizio dell'attività di intermediazione, prevista da una disposizione di legge (d. lgs. 276/03)".

Dall'analisi emerge che tutte le università pubblicano i CV dei propri studenti sui portali dedicati a cui, come si è già detto, le aziende possono accedere solo previa registrazione. Fa eccezione un ateneo che li rende consultabili previa richiesta scritta agli uffici di competenza. A questo proposito si segnala, per completezza, che, a seguito di un contatto con i referenti del suddetto ateneo, è stato confermato che si tratta di una soluzione temporanea dovuta ad una migrazione da un sistema informatico ad un altro.

Si nota, altresì, che la maggior parte degli atenei impone un limite al quantitativo di CV che le imprese possono effettivamente scaricare. Si chiarisce, a questo proposito, che dopo averne visionato l'anteprima, per poter accedere alla versione completa dei CV – ossia quella che presenta anche i dati personali dello studente – è necessario effettuare il download. Per poter quindi contattare un eventuale candidato è necessario scaricarne il *curriculum*. Il plafond, che varia di ateneo in ateneo, può essere rinnovato su richiesta delle imprese tramite l'invio di una mail agli uffici preposti. Tale processo tendenzialmente non richiede più di uno o due giorni.

Altre piattaforme utilizzate dagli atenei oltre ad Alma Laurea sono Jobiri e JobTeaser, a cui si aggiungono, in alcuni casi, portali di ateneo. Alma Laurea resta in ogni caso il *provider* in assoluto più utilizzato dagli atenei.

In conclusione, si può affermare che rispetto al passato il ruolo del *placement* è sicuramente cresciuto in termini di importanza e di offerta: ormai tutti gli atenei dispongono di un ufficio dedicato e propongono attività più o meno strutturate in materia di orientamento e *placement*. A livello territoriale sicuramente la situazione non è omogenea ed esistono casi particolarmente virtuosi uniti ad altri invece in cui sarebbe auspicabile un maggiore investimento in termini di risorse.

La creazione di percorsi formativi sempre più personalizzati attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi rappresenta un aspetto fondamentale che gli uffici di Placement e Career Service devono valorizzare. Mantenere un forte legame con gli *alumni* è un'opportunità preziosa per costruire una rete di competenze unica, ricca di esperienze individuali. Questa collaborazione può essere ulteriormente rafforzata attraverso attività come il mentoring, che permette a studenti e professionisti di essere i veri protagonisti del proprio sviluppo professionale.

Nell'ottica di una connessione sempre più proficua tra mondo accademico e lavorativo sarà fondamentale mantenere e rinvigorire i rapporti e le collaborazioni con aziende e enti del territorio, con una particolare attenzione al tema dello sviluppo tecnologico e dell'imprenditorialità, come già stanno facendo alcuni atenei. Disporre di siti di facile navigazione, con contenuti ricchi e reperibili in maniera agevole è sicuramente il primo passo per rendere funzionale il servizio e far sì che venga fruito da un numero più alto possibile di *stakeholders*.



#### 5.4. Una prima analisi qualitativa: rinvio

Con la seconda linea di indagine si è inteso avviare una prima analisi qualitativa del servizio di placement. Per avere un criterio di benchmark affidabile il gruppo di lavoro ha fatto riferimento ai parametri utilizzati in passato da Italia Lavoro e Ministero del Lavoro, articolando un focus group con una rappresentanza qualificata di referenti di alcuni dei career service italiani con cui sono stati discussi gli aspetti della governance, il radicamento territoriale e i livelli della qualità dei servizi.

L'esame delle strutture e delle funzioni dei Career Service di Ca' Foscari (Venezia), Trieste, Padova, Pisa, Verona e Catania ha posto in luce le diverse modalità con cui ciascun ateneo gestisce, indirizza e coordina i propri servizi per supportare al meglio i propri studenti e laureati e per rispondere ai fabbisogni professionali del territorio e del tessuto produttivo italiano.

Il Career Service dell'Università Ca' Foscari di Venezia, per esempio, supervisiona gli accordi e gestisce centralmente gli stage all'estero e tutto l'orientamento al lavoro. Utilizza una banca dati interna avviata nel 1999. Partecipa al consorzio Alma Laurea per il monitoraggio dell'occupabilità e organizza eventi di recruiting e attività di marketing tramite LinkedIn, pagine social e sito web. Offre counseling, orientamento professionale, seminari e workshop, mantenendo partnership strategiche con aziende e docenti per supportare gli studenti nella loro carriera.

L'Università di Trieste ha centralizzato l'orientamento e il *career service* sotto l'area dei servizi istituzionali. Le attività di orientamento al lavoro sono esternalizzate ad agenzie specializzate, mentre i tirocini esteri post laurea sono supportati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Il *career service* offre selezioni pubbliche per tirocini post laurea con indennità mensili, aderisce ad Alma Laurea, oltre ad utilizzare piattaforme social come Instagram per l'azione di marketing. Collabora attivamente con rappresentanti degli studenti, e deve osservarsi che il progetto *Alumni* facilita discretamente l'inserimento lavorativo degli interessati, con testimonianze, focus sulle professioni, e programmi di *mentorship*.

Il *career service* dell'Università di Padova è di tipo centralizzato e rientra nell'area ricerca e rapporti con le imprese. Le attività comprendono counseling individuale, seminari, *workshop*, *career days*, simulazioni di colloquio e assistenza nella preparazione di CV. Partecipa a progetti europei e collabora con enti e aziende per lo sviluppo delle competenze trasversali e per *workshop* tematici sull'orientamento. Utilizza una piattaforma proprietaria per la gestione di offerte di lavoro e tirocinio. Il progetto di mentoring, laboratori esperienziali e osservatori sul mercato del lavoro sono strumenti chiave per il supporto agli studenti e ai laureati. Il *career service* di Padova gestisce anche tirocini *incoming* e mantiene partnership con enti come Confindustria e Infocamere (con cui è attivo un progetto per lo studio dell'imprenditorialità dei laureati UniPD), utilizzando Alma Laurea e feedback strutturati per il monitoraggio dell'occupabilità e la valutazione delle attività

Il *career service* dell'Università di Pisa è centralizzato e fa parte della Direzione Ricerca e Valorizzazione delle Conoscenze. Le attività principali comprendono consulenza individuale, seminari e workshop, orientamento al lavoro e gestione di eventi di *networking* e *career days*. Un comitato di coordinamento, con delegati da ogni dipartimento, si riunisce alcune volte l'anno per pianificare e condividere le attività. Offre servizi di orientamento per studenti e neolaureati (consulenza individuale e di gruppo con seminari e workshop) e collabora con aziende e associazioni di categoria per eventi di recruiting e di orientamento. Utilizza Alma Laurea e *JobTeaser* per l'incrocio domanda-offerta e per il monitoraggio dell'occupabilità, predisponendo un follow-up con questionari per valutare l'efficacia delle attività. Le attività di mentoring sono in crescita, supportate da una piattaforma dedicata agli alunni, con eventi come aperitivi e podcast per condividere esperienze professionali.

Il *career service* dell'Università degli Studi di Verona, recentemente rinominato, fa parte dell'area servizi e post-laurea sotto la direzione offerta formativa, servizi e segreterie studenti. Le attività principali includono colloqui individuali per l'orientamento, aiutando laureandi e neolaureati nella ricerca di lavoro e nella preparazione del CV. Organizza laboratori sulle soft skills in collaborazione con enti e aziende, rivolti anche a dottorandi e dottori di ricerca. Un evento chiave è *il Recruiting Day*, che si tiene due volte l'anno in collaborazione con le Camere di Commercio di Verona e Vicenza. Durante l'evento, le aziende si registrano su una piattaforma sviluppata con Infocamere, partecipando sia online che in presenza. Utilizza i social media e comunicazioni dirette per promuovere le proprie iniziative, garantendo un'ampia diffusione delle informazioni tra studenti e laureati.

L'Università di Catania ha riorganizzato la governance della terza missione nel 2022, separando l'orientamento in entrata sotto l'area della comunicazione e mantenendo il career service nella terza missione. Quest'ultimo è articolato in quattro uffici: tirocinio extracurricolare, *placement*, *job training* e sviluppo competenze trasversali. Il sistema di intermediazione, avviato nel 2008, organizza campus recruiting targettizzati per specifici settori, coinvolgendo direttamente le aziende. L'adozione del sistema di gestione della qualità ISO 9001:2015 ha migliorato le pratiche operative. Nonostante le risorse limitate, l'università collabora strettamente con i dipartimenti e le aziende. Le attività di placement e orientamento sono supportate da Alma Laurea, sebbene ci siano sfide burocratiche nella gestione dei tirocini e degli apprendistati. Gli eventi di *career day* e laboratori professionali sono apprezzati, e il monitoraggio delle attività è effettuato tramite questionari di follow-up.

L'analisi ha riguardato, inoltre, l'organizzazione degli uffici ed il radicamento territoriale. Dall'indagine è emerso che le risorse variano notevolmente da una Università all'altra. In generale, gli uffici sono composti da un numero esiguo di professionisti a tempo indeterminato, con competenze diverse (psicologi del lavoro e dell'orientamento, esperti di risorse umane, laureati in diverse discipline), da personale a tempo determinato, da qualche collaboratore esterno e da studenti a 150/175/200 ore. Gli uffici hanno a disposizione un proprio budget per finanziare le attività.

Ad esempio, il *career service* dell'Università Ca' Foscari ha 16 persone a tempo pieno, 1 psicologa esterna, alcuni studenti a 150 ore e 4 volontari del servizio civile per una popolazione di 23.000 studenti, ed ha a disposizione un budget di euro 250.000 annuale.

L'ufficio placement dell'Università di Padova invece ha 18 risorse (6 a tempo determinato) per 70.000 iscritti ed un budget a disposizione di euro 200.000 annuale.

Il *career service* dell'Università di Trieste per una popolazione di 17.000 studenti ha a disposizione 5 dipendenti a tempo pieno e indeterminato e si avvale di un tirocinante per 12 mesi attraverso un progetto formativo e di uno o due studenti 175 ore. Inoltre, dispone di un budget di euro 250.000 annuale.

Il *career service* dell'Università di Pisa conta circa 48.000 studenti e si avvale di 4 persone a tempo indeterminato con competenze trasversali, tra cui master in comunicazione, risorse umane e statistica; 1 risorsa a tempo determinato finanziata con progetti europei; 1 psicologo del lavoro a tempo indeterminato finanziato dall'Ateneo e 2 studenti a 150 ore. Il budget annuale ammonta a circa euro 180.000.

Il *career service* dell'Università di Verona ha un numero esiguo di risorse: 3 persone a tempo pieno, uno psicologo del lavoro e un collaboratore con un budget di 200.000 euro annui.

Il *career service* dell'Università di Catania opera con un team di 5 persone a tempo indeterminato e collabora con altri dipartimenti dell'Ateneo.

I *career service* delle Università si avvalgono di diverse strategie di marketing e comunicazione, volte a raggiungere le aziende e i laureati. I canali più utilizzati sono i siti web e i social media che fungono da vetrina virtuale, dove pubblicare offerte di lavoro, informazioni sui servizi offerti e notizie dal mondo del lavoro. Attraverso newsletter e mailing list, invece, si mantiene un contatto diretto con i laureati, aggiornandoli sulle opportunità lavorative e sugli eventi in programma. Inoltre, gli uffici di placement organizzano anche eventi e seminari. Tutti gli Atenei si avvalgono di Alma Laurea, per il profilo e il monitoraggio degli esiti occupazionali dei laureati. Alcune Università hanno sviluppato una propria banca dati interna, altre utilizzano anche il portale Job Teaser per la ricerca di tirocini, anche all'estero.

Sulla base della analisi condotta emergono come punti di forza la presenza di risorse qualificate e la rete di contatti e networking abbastanza sviluppati. Come punto di debolezza in alcune Università emerge soprattutto la carenza di personale e risorse economiche adeguate.

Altro punto carente, che conferma l'importanza di avviare una vera e propria indagine campionaria per misurare livelli e qualità dei servizi, è il sistema di monitoraggio. Non mancano report interni ai singoli Atenei ma questi hanno una valenza esclusivamente interna, e non sono strutturati, mancando risorse dedicate a simile mansione. Talvolta vengono praticate indagini di *customer satisfaction* specifiche per singoli eventi di recruiting e di orientamento (UNIVE, UNITS, UNIPD, UNIFI) ed anche su laboratori professionali, come altresì sul concreto utilizzo dei CV degli studenti/neolaureati da parte delle aziende che

ne abbiano fatto richiesta all'Università interessata (UNIFI). Simili strumenti di follow up, seppure non calendarizzati, permettono agli uffici di placement di misurare quantomeno la partecipazione qualitativa e quantitativa ai career days, che vengono organizzati anche a livello di singolo dipartimento (UNIVR). Deve evidenziarsi, inoltre, lo sforzo di alcuni atenei (UNICT, UNIFI) di tenere traccia del match domanda-offerta di lavoro, talvolta obbligando le aziende che siano interessate a ricevere altri CV rispetto al plafond disponibile (ad es. 100 CV), a rilasciare un feedback sull'inserimento o meno del neolaureato nel tessuto imprenditoriale di riferimento.

A livello istituzionale costante, negli Atenei che sono stati oggetto di osservazione analitica, è il riferimento al monitoraggio predisposto su base periodica dal Consorzio Interuniversitario Alma Laurea che raggruppa 82 Atenei e che, tuttavia, in quanto espressione del sistema universitario non offre un punto di vista terzo rispetto alla qualità e ai livelli dei servizi di placement offerti dai nostri Atenei.

---

## 5.5. Il grado di soddisfazione di imprese, studenti e neolaureati: prima esplorazione e rinvio

Ancora più critica, e tale da confermare l'urgenza di una vera e propria indagine campionaria in materia, è l'assenza di un monitoraggio istituzionale e terzo rispetto alla verifica della soddisfazione degli utenti: studenti, neo-laureati, imprese e operatori (pubblico o privati autorizzati / accreditati) del mercato del lavoro. Sono questi i soggetti che dovrebbero e potrebbero fornire le risposte più attendibili rispetto alla qualità e ai livelli dei servizi offerti dagli Atenei italiani in materia di placement.

Un sondaggio svolto su un numero limitato di imprese, pertanto non rappresentativo dell'intera popolazione di riferimento, segnala luci e ombre. Giudizi positivi sugli operatori dei servizi e la loro professionalità ma anche carenze e lacune nell'accompagnamento alla ricerca di profili professionali coerenti con le esigenze delle imprese e del tessuto produttivo. In taluni casi anche la difficoltà di accedere ai CV degli studenti che pure, ai sensi della legge Biagi, dovrebbero essere resi direttamente accessibili sui siti di Ateneo. Secondo alcune aziende, determinati servizi andrebbero ottimizzati, in particolare, il supporto nell'utilizzo della banca dati dei curriculum, poiché si sono registrate delle difficoltà e frustrazioni nel ricevere l'assistenza desiderata.

Lato studenti, invece, si registra un discreto livello di fiducia nei servizi proposti dalle università. La maggior parte dei giovani intervistati ha utilizzato i servizi di orientamento professionale, evidenziando una buona consapevolezza e utilizzo delle risorse disponibili. In una scala di gradimento, i portali online per le offerte di lavoro sono risultati particolarmente utili per gli universitari, seguiti da eventi di networking, fiere del lavoro e programmi di stage e tirocinio. In generale, l'ufficio placement è percepito come efficace o abbastanza efficace nel supporto degli studenti verso la transizione nel mondo del lavoro. Circa metà degli studenti interpellati ha ricevuto consulenza o supporto personalizzato, giudicandolo "abbastanza" adeguato. La maggior parte degli studenti ha partecipato a eventi di networking o workshop, suggerendo un buon livello di coinvolgimento in attività extra-curricolari utili per lo sviluppo professionale, seppure si deve dare atto che una parte significativa non li ha considerati o utilizzati, probabilmente non essendone a conoscenza.

---

## 5.6. Alla ricerca di buone pratiche: la rete informale dei career service italiani

Il venir meno del programma FixO del Ministero del lavoro, a sostegno e supporto dell'attività dei servizi placement delle Università, ha reso incerto tanto il compito che il relativo raggio di azione dei servizi di placement e orientamento al lavoro.

Di particolare importanza, da questo punto di vista, è pertanto la rete informale costituita, a partire dal 2009, dai responsabili dei career service italiani con lo scopo di promuovere e supportare lo sviluppo degli uffici placement. Questa iniziativa ha consentito la messa a punto di una "Carta dei servizi essenziali" che ciascun Ateneo del network si impegna a garantire agli utenti (studenti, imprese, laureati). Uno degli scopi della rete informale era ed è proprio quello di collaborare per permettere a tutti gli Atenei di raggiungere uno standard di servizi minimi il più possibile omogeneo.

Centrale, in questa prospettiva, è il dialogo con i delegati di Ateneo di volta in volta coinvolti nelle riunioni annuali della rete e anche lo sforzo di mettere a punto i profili professionali degli operatori incaricati di gestire ed erogare servizi di placement universitario, la configurazione organizzativa del servizio in termini di assetto, ruoli, funzioni, le integrazioni con altre aree organizzative delle Università (didattica, servizi agli studenti, diritto allo studio). Il confronto con questo network ha consentito al gruppo di ricerca di verificare come, nel tempo, i vari uffici placement si siano progressivamente trasformati erogando non solo servizi di placement in senso stretto ma anche attività di orientamento al lavoro diventando dei veri e propri career service.

L'iniziativa, dopo alcuni alti e bassi, è stata rilanciata in modo deciso nel 2019 ispirandosi alle esperienze europee di placement summit e focalizzando la loro attenzione sullo scambio di buone pratiche tra gli Atenei e sul ricorso a più moderni strumenti informatici e tecnologici. Gli incontri annuali della rete vedono oggi la partecipazione di oltre 45 Atenei e di circa 120 tra operatori e responsabili dei rispettivi career service.

---

## 5.7. Conclusioni

L'analisi qui condotta, che ha riguardato la totalità degli Atenei pubblici italiani, mostra luci e ombre e conferma l'importanza di monitorare con maggiore continuità e profondità di analisi i servizi *placement* che sono attori cruciali per concorrere a garantire l'occupabilità degli studenti universitari e, al tempo stesso, per ripensare l'offerta formativa universitaria così da migliorare le prospettive occupazionali dei nostri giovani e rispondere alla crescente domanda di specializzazioni, professionalità e competenze che sono oggi di difficile reperimento sul mercato del lavoro.

## 6. Servizi per le città

### RIGENERAZIONE URBANA: STRATEGIE E STRUMENTI PER IL FUTURO SOSTENIBILE DELLE CITTÀ

a cura di Massimo Giuntoli<sup>166</sup>

#### 6.1. Premessa

Sarebbe una pura illusione ritenere che i forti cambiamenti climatici, l'inquinamento e la distruzione delle risorse, la crisi energetica, le condizioni di vita nelle grandi città che accentuano le disuguaglianze sociali, possano essere affrontati soltanto con il ricorso all'innovazione tecnologica. Non è sufficiente la sola tecnologia, occorre un diverso approccio culturale con cui affrontare i nodi cruciali dell'attuale sistema basato sulla corsa forsennata verso il depauperamento delle risorse.

Vi è ormai la certezza che in assenza di profondi cambiamenti è a rischio l'equilibrio del nostro pianeta e ciò avrà effetti devastanti sulla vita delle persone. Abbiamo avuto recentemente la dimostrazione concreta di ciò che potrà accadere. Ci riferiamo ai fenomeni climatici contrastanti che si sono registrati nel nostro Paese, sia al Nord, sia al Sud, in particolare la recente alluvione della Romagna e i problemi derivanti dall'assenza di piogge e di conseguente crisi idrica registrati nel Sud del Paese. Questi episodi sono soltanto una anticipazione di ciò che può accadere che potrà presentarsi con ben maggiori proporzioni, producendo enormi effetti distruttivi del territorio e di grave rischio per la sicurezza di intere popolazioni. A tutto ciò non si può restare indifferenti e ci coinvolge sul piano delle nostre competenze e su quello etico.

Vanno quindi ripensate le strategie urbane e territoriali, quali aspetti decisive nella lotta ai cambiamenti climatici e per garantire un futuro sostenibile alle nuove generazioni.

Sul futuro della città e sull'avvio di modalità innovative nel concepire il ruolo e le funzioni degli agglomerati urbani, sono state dette molte cose e si sono elaborate teorie e strategie, anche diverse, ma che risentono della crisi che, ormai da lungo tempo, investe la teoria della città.

Un dato è certo il futuro della città non potrà che sostanzarsi in un sistema urbano policentrico e sullo sviluppo massivo dei servizi di prossimità, nell'ottica di un profondo cambiamento delle strategie urbanistiche – finora basate sullo zoning e sull'organizzazione funzionale delle città – che hanno nel tempo aggravato le condizioni di vita nelle aree urbane. Ripensare la città è una necessità storica, oggi più che mai abbiamo il dovere di proporre nuovi modelli in cui portare a sintesi i criteri di sostenibilità, di inclusione sociale con la qualità degli edifici e degli spazi urbani. Ridurre gli sprechi ed aumentare il benessere urbano, potremmo dire in estrema sintesi. Il PNRR è una grande opportunità, abbiamo considerevoli risorse da utilizzare in direzione dell'Agenda Urbana che ci consentono, mai come adesso, di avviare importanti processi integrati di rigenerazione urbana e di dare vita a nuovi modelli urbani. La città policentrica deve porre attenzione agli estremismi che sul piano teorico lavorano più su assetti urbani fondati sulla separatezza invece che sulla integrazione delle parti della città. Ciò vuol dire pensare la città senza stereotipi e senza idee salvifiche stante la sua complessità ed il coacervo delle problematiche che la interessano, da quelle sociali a quelle economiche e finanziarie a quelle culturali. Esprimiamo il nostro apprezzamento per la ripresa dell'iter parlamentare sulla rigenerazione urbana che rappresenta un tema fondamentale per il futuro delle nostre città. Qualcosa si muove!

Questa rinnovata attenzione ci fa ben sperare anche sulla possibile realizzazione della riforma del governo del territorio che non può più essere rinviata. Governo del territorio, rigenerazione urbana e futuro della città sono questioni intimamente connesse. Tali questioni hanno la necessità di definire obiettivi comuni, per creare le condizioni di una maggiore integrazione delle attività umane legate alla residenza, al lavoro, a tutti i servizi sociali necessari, all'istruzione, alla salute, al tempo libero. Questa integrazione ha lo scopo di migliorare la qualità della vita delle persone e di permettere loro il più facile ed ampio accesso a tutte le funzioni urbane.

<sup>166</sup> Consigliere CNEL, Responsabile dipartimento Lavoro del Consiglio Nazionale degli Architetti.

Vi è la necessità che il testo di legge preveda innanzitutto la definizione dei principi e delle finalità che devono guidare la strategia della rigenerazione urbana, così come è fondamentale definire i compiti dello Stato nell'ambito di un piano nazionale volto ad attivare processi rigenerativi diffusi nelle nostre città. In questo senso utile sarebbe istituire una Cabina di regia con la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e di governo per coordinare l'insieme degli interventi di rigenerazione in maniera efficace, evitando il moltiplicarsi dei centri decisionali. La rigenerazione urbana va intesa come una strategia strutturale e permanente, volta a migliorare la qualità di vita dei cittadini ed a realizzare le città del prossimo futuro. Per queste ragioni bisogna evitare azioni puntuali su singoli edifici o unità edilizie, lavorando invece con interventi integrati e sostenibili per aree e ambiti urbani.

Aspetto non secondario per la messa a terra dei processi rigenerativi urbani è la partecipazione dei cittadini, per meglio garantire il raggiungimento degli obiettivi e mantenere un rapporto di coerenza con le caratteristiche specifiche dei singoli territori e con i bisogni reali delle comunità.

Il futuro della città dovrà sempre più caratterizzarsi per significative innovazioni sociali, per la capacità di porre in essere processi inclusivi con particolare attenzione ai servizi di prossimità nelle aree periferiche, alla mobilità ed alla infrastrutturazione del sistema del verde con l'obiettivo di rendere le nostre strutture urbane policentriche, ponendo fine gli attuali modelli della città monocentrica ed incentrate in una logica di "separazione".

La Rigenerazione urbana è una necessità storica in quanto è ormai improcrastinabile la realizzazione di nuovi modelli per mettere a sistema i principi di sostenibilità, inclusione sociale con la qualità degli edifici e degli spazi urbani e migliorare, così, la qualità della vita delle persone.

Il PNRR è l'occasione, per la quantità di risorse disponibili, per realizzare il futuro delle nostre città, per attivare processi rigenerativi, per realizzare importanti infrastrutture, per creare le condizioni per la transizione ecologica ed energetica e per attivare processi inclusivi e di partecipazione. L'auspicio è che questo processo non si interrompa. Confidiamo nel fatto che si possano destinare, al più presto, nuove coperture finanziarie ai progetti che riguardano le città in sostituzione dei fondi che il nuovo PNRR ha rimodulato.

La rigenerazione urbana, inoltre, è una risposta immediata al principio del risultato dove il rapporto pubblico e privato è in funzione di obiettivi che vengano preventivamente definiti. L'ipotesi di lavoro più concreta è quella in cui la committenza abbia la possibilità di mettere insieme soggetti diversi individuando preventivamente quali possono essere quelli da coinvolgere nei processi di rigenerazione, tenendo sempre ben fermo, come elemento fondamentale il ruolo del progetto e dei progettisti.

Altro aspetto decisivo scaturisce dalla Direttiva europea sul rendimento energetico degli edifici: la Direttiva "case green", con la quale l'Unione Europea intende ridurre del 55% entro il 2030 le emissioni nocive rispetto ai livelli del 1990. Rigenerare il patrimonio edilizio, quindi, deve fare i conti con il tema di migliorare l'efficienza energetica degli immobili, obiettivo questo qualificante per la transizione ecologica e combattere, allo stesso tempo, la crisi energetica. Resta da vedere se e come il nuovo assetto europeo vorrà mantenere i precedenti obiettivi e proseguire con la strategia già tracciata, e raggiungere le emissioni zero entro il 2050, sapendo che il raggiungimento degli obiettivi prefissati non potrà non avere un forte impatto sulle nostre città in particolare per la presenza di quasi 1,1 milioni di edifici residenziali costruiti tra il 1946 e il 1989 che richiedono urgenti interventi di riqualificazione edilizia ed energetica e possibilmente da inserire nell'ambito di una strategia di rigenerazione urbana sostenibile.

Si dovrà attendere, comunque, presumibilmente il 2025 per l'approvazione da parte di tutti gli Stati del testo definitivo della Direttiva "case green". La Direttiva prevede una serie di deroghe per "attuarne" l'impatto.

La situazione dell'Italia presenta delle significative e specifiche peculiarità ed è sicuramente diversa, sotto molti punti di vista, da quella degli altri Paesi europei. Tuttavia, si ritiene che l'opposizione alla Direttiva sia diventata terreno di scontro tra europeisti e non e che l'allarme lanciato da questi ultimi circa un attacco al bene primario degli italiani sia del tutto inesistente. Né va dimenticato che la Direttiva non inventa nulla di nuovo, è la revisione di un testo già esistente finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo energetico nel settore entro il 2030. Ora si chiede di accelerare questo processo estendendolo ad un numero maggiore di edifici. E questo, probabilmente, ha creato eccessivi allarmismi.

La transizione ecologica rappresenta uno dei pilastri del Next Generation EU, il PNRR vi destina circa 71,7 miliardi e l'applicazione della Direttiva è un tassello di questo processo. Può essere indubbiamente una grande opportunità per il settore dell'edilizia nell'ambito di una più generale strategia volta alla realizzazione della rigenerazione delle nostre città, può esserlo soprattutto per migliorare la qualità di vita dei cittadini. Sul fronte dei problemi finanziari la Direttiva prevede l'utilizzo dei finanziamenti derivanti dal PNRR - oppure l'implementazione di un apposito fondo l'Energy performance renovation fund - ma sarà anche strettamente necessario adottare un piano di incentivazione finanziario e fiscale uniforme per consentire a tutti i soggetti coinvolti di poter disporre delle risorse necessarie.

L'idea che è possibile ripensare il futuro della città richiede nuovi e più adeguati strumenti per la riorganizzazione del sistema e delle metodologie di intervento. Lo strumento che, a nostro avviso, può essere risolutivo è quello del partenariato pubblico-privato. Cioè la capacità di mettere insieme l'interesse pubblico, tra programmazione e funzioni di controllo, con la capacità del privato, tra sviluppo delle competenze, nuove tecnologie, efficienza della struttura organizzativa e produttiva.

La Pubblica Amministrazione dovrà rivedere molto della sua attuale struttura, ha bisogno di innovazione e di effettuare la transizione digitale, ha bisogno al suo interno di nuove competenze e professionalità. La tanto agognata riforma della P.A. - era una delle riforme strutturali connesse al PNRR - non potrà avere luogo se non si definiscono prioritariamente scopi e funzioni della struttura burocratica dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. Una riforma strutturale e sistemica in grado di consentire il governo dei processi, la definizione dei modelli innovativi di programmazione, la capacità e le competenze per il controllo e la valutazione dell'attuazione delle scelte di governo.

Senza una riforma che abbia questi presupposti lo stesso strumento del partenariato pubblico-privato sarà "un'anatra zoppa" e quindi non in grado di dispiegare le sue effettive potenzialità.

---

## 6.2. Il futuro della città - tra innovazione e programmazione.

È indispensabile avviare in tempi brevi un ampio confronto interno ed esterno sul tema del governo del territorio per individuare l'insieme dei cambiamenti strutturali di cui c'è un assoluto bisogno. Senza ripensare i contenuti del governo del territorio non sarà possibile sviluppare strategie innovative e di transizione. Città e territori sono gli scenari entro cui si attueranno programmi e misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei fondi UE, bisogna, allora, collegare la programmazione delle risorse con i principi di difesa dell'ambiente, degli ecosistemi, del paesaggio e della biodiversità. Da qui la necessità di avere nuovi strumenti normativi che devono definire principi e contenuti innovativi. Le riforme devono avere come compito primario quello di ripensare le città in cui viviamo per realizzare nuovi modelli abitativi e di vita fondati sui concetti di prossimità e di inclusività sociale.

L'idea che l'urbanistica sia la disciplina per dare ordine all'organizzazione funzionale della vita delle comunità è stata, come abbiamo sempre sostenuto, messa in crisi dalla pandemia che ha generato nuove forme di lavoro, dando vita a vari fenomeni ancora da tutti da indagare. Il rapporto tra partecipazione ed inclusione sociale diventa uno dei temi centrali da indagare per riconsiderare il modello di città fondato su una struttura rigidamente monocentrica e dare, invece, vita a sistemi policentrici per superare la dicotomia tra centro e periferia attraverso un decentramento di poteri e di risorse e la diffusione dei principali servizi di prossimità, incrementando appunto i processi di inclusione sociale.

Il nuovo modello di città non potrà prescindere dal cambiamento delle forme di governo urbano e metropolitano che, soprattutto nelle grandi aree metropolitane, dovrà basarsi su un reale decentramento dei poteri e nella costruzione di una democrazia che si avvale di diverse e nuove forme di partecipazione, compresa quella che attiene alla trasformazione digitale.

In ogni caso il nostro Paese ha bisogno di porre al centro l'Agenda Urbana poiché le città saranno sempre più protagoniste del cambiamento e principale motore della trasformazione. Le trasformazioni trovano nel PNRR lo strumento per finanziare e creare le condizioni per un futuro di innovazione e per un cambio di sistema in coerenza con le strategie della transizione ecologica e della green community. Ma proprio qui risiedono alcune criticità.

Ad una così significativa disponibilità di risorse non corrisponde una altrettanto significativa elaborazione di politiche per ripensare la città e, in particolare, manca ancora oggi la definizione di una efficace strategia per la rigenerazione urbana. Sul tema della rigenerazione sostenibile rileviamo una ripresa delle iniziative parlamentari da parte di diverse forze politiche e ciò, al di là dei loro contenuti, costituisce una importante novità quantomeno di rinnovato interesse verso le politiche rigenerative.

È d'obbligo addentrarsi quantomeno brevemente nell'impianto legislativo che governa le responsabilità dello Stato o delle Regioni, che ha visto un momento cardine nella riforma costituzionale del 2001. È stato introdotto il concetto di Governo del Territorio tra le materie di legislazione concorrente su cui possono intervenire le Regioni, eliminando la parola Urbanistica, che figurava in precedenza nell'Art. 117. Il Governo del territorio è inteso in senso lato, ossia non limitato all'esercizio dell'urbanistica e dell'edilizia ma contenente tutto ciò che riguarda l'"uso del territorio". Lo strumento, pertanto, è illogico che sia attribuito solo alle competenze Stato o solo localmente alle Regioni, ma, dovrebbe rispettare questa sua attitudine "multilivello" determinata dai temi così svariati che riguarda. Affinché questo avvenga, sarebbe opportuno produrre leggi che permettano la realizzazione di questa pluralità e accelerino la crescita.

Occorre rispondere alla necessità di dotare il paese di principi chiari e condivisi per il governo del territorio. Tale necessità si inserisce nella volontà di trovare una linea da perseguire tra le diverse iniziative in un contesto legislativo che dal 2001 fa convergere 19 materie di ordinamento giuridico, inclusa la gestione del territorio. Serve dunque una legge capace di delineare una norma generale che sia in grado di interagire con tutti i settori coinvolti nella crescita del territorio. Il fulcro per comprendere l'iniziativa intrapresa e la legge stessa, risiede nei concetti di multifunzionalità, cooperazione e coerenza. Questi concetti sono cruciali per affrontare una materia tra le più ricche di implicazioni e sfaccettature, soprattutto considerando l'eterogeneità della conformazione sociale, politica e territoriale del Paese. Questa eterogeneità si riflette nei protagonisti che partecipano al dibattito ovvero Comuni, Regioni, Enti locali e infine lo Stato.

Per comprendere l'urgenza e la necessità di dotarsi di un'efficiente legislazione per il governo del territorio, occorre partire dalla vigente Legge n. 1150 del 1942. Approvata in un'epoca segnata da profonde trasformazioni sociali ed economiche, ha introdotto nel nostro ordinamento le linee guida per lo sviluppo edilizio e l'assetto dei centri abitati, coerentemente con i principi culturali degli anni '40.

Serve oggi un'impostazione che favorisca un approccio più flessibile e partecipativo, in grado di valorizzare le specificità locali coinvolgendo attivamente le parti coinvolte nelle decisioni che riguardano il territorio. Puntare su un sistema di pianificazione riformato, introducendo strumenti di partecipazione e valutazione, non solo promuoverebbe una pianificazione più efficace e sostenibile, ma permetterebbe di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica e dello sviluppo sostenibile, allineandoci ai più alti livelli nordeuropei.

I principi cardine devono riguardare la pianificazione partecipativa e inclusiva, la sostenibilità, la coerenza e la semplificazione dei processi decisionali, nonché la giustizia ambientale e sociale. Le finalità, a loro volta, si concentrano sulla rigenerazione urbana, la tutela delle risorse naturali e culturali, la promozione della mobilità sostenibile, l'accesso ai servizi e la costruzione di comunità resilienti. La rigenerazione urbana, intesa come un insieme di interventi coordinati, mira a recuperare e riqualificare il patrimonio edilizio esistente, a promuovere la rigenerazione urbana e a migliorare la qualità della vita.

Il principio di eguaglianza territoriale, sancito dalla Costituzione, trova dunque nel Governo del Territorio una nuova e più efficace attuazione. La definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresenta un passo fondamentale verso la garanzia di un accesso equo ai servizi essenziali per tutti i cittadini e in tutte le aree del Paese.

Superando il rigido modello ereditato dalla legge 1150/42, la proposta promuove un approccio più flessibile, partecipativo e orientato al risultato. Impensabile, nel 2024, continuare a pensare alla progettazione urbanistica come a un abaco formato da standard e indici rigidamente percentuali che non invitano a un pensiero critico adeguato al contesto. Anzi, spesso vincolano a un modello di vita ormai desueto in cui, ad esempio, l'automobile era protagonista della viabilità, oppure il quantitativo di verde finiva per essere una cifra a cui adeguarsi con fatica, e non parte integrante di una progettazione fatta di spazi che devono migliorare la vita dei cittadini. Il rischio è dunque, nella progettazione, focalizzarsi sul pieno, leggendo i vuoti come spazi di risulta dalla costosa manutenzione, ben lungi dall'essere bene collettivo promotore invece di aggregazione e tempo libero o resi sicuri per la circolazione di chiunque.



A tal proposito, la nuova normativa introdurrebbe una serie di innovazioni cruciali, quali la co-pianificazione interistituzionale e la valutazione ambientale strategica favorendo un approccio più sistemico alla pianificazione, maggiore flessibilità nei processi decisionali, riducendo la burocrazia e accelerando i tempi di attuazione degli interventi e maggiore partecipazione dei cittadini e degli stakeholders ai processi decisionali, rafforzando il legame tra pianificazione e bisogni della comunità.

Anche il contrasto al consumo di suolo avrebbe un ruolo centrale nel Governo del Territorio, concentrandosi sulla tutela e la valorizzazione delle risorse naturali, sulla riduzione dell'impatto ambientale e sulla promozione della biodiversità. Senza queste finalità, strettamente interconnesse, la transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile, sarebbero inconseguibili.

Lo Stato, attraverso la definizione del Quadro strategico nazionale, fornirebbe le linee guida generali per lo sviluppo del territorio, mentre le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a declinarle a livello locale, tenendo conto delle specificità dei rispettivi territori.

La co-pianificazione, intesa come partecipazione attiva e paritaria di tutte le istituzioni coinvolte, favorisce un confronto costruttivo e una maggiore coerenza tra i diversi livelli di pianificazione.

La pianificazione territoriale, così ridefinita, assume un ruolo centrale nel governo del territorio, orientando le scelte di sviluppo e garantendo la coerenza tra le diverse politiche settoriali. I piani territoriali, elaborati a livello regionale, metropolitano e provinciale, costituiscono il quadro di riferimento per la pianificazione urbanistica e per le altre politiche che incidono sul territorio.

Aspetto altrettanto importante è la fiscalità urbanistica, collegato strettamente alla pianificazione alla gestione delle risorse finanziarie. Attraverso la perequazione urbanistica e l'introduzione di nuovi strumenti fiscali, si mira a incentivare comportamenti virtuosi e a sostenere la rigenerazione urbana.

Un altro aspetto innovativo da introdurre è il "principio di coerenza", che introduce una svolta significativa nella pianificazione urbanistica, superando la rigidità dei modelli tradizionali che mal si adattano a contesti diversi. Questa nuova prospettiva consente di coniugare flessibilità e stabilità, favorendo una gestione più dinamica del territorio. La coerenza, infatti, permette di evitare continue modifiche al piano urbanistico, garantendo al contempo la possibilità di adeguarlo alle nuove esigenze e ai cambiamenti contestuali. Applicando il principio di coerenza, si riconosce l'importanza di una graduazione dell'intensità regolativa che si sposa così con le esigenze locali, superando gli schemi rigidi e omogenei della vecchia norma. Ciò consente di valorizzare la dimensione progettuale e di favorire un approccio più flessibile alla pianificazione.

Riprendendo la questione dei rigidi indici urbanistici, di particolare rilevanza è l'introduzione di un nuovo sistema di standard, basato su una semplice distinzione tra dotazioni e servizi.

Le dotazioni rappresentano le infrastrutture e gli spazi necessari per garantire la qualità della vita e l'accesso ai servizi pubblici. Esse si dividono in urbanistiche e territoriali (es. scuole, ospedali, parchi), ecologiche e ambientali (es. aree verdi, spazi naturali).

I servizi, invece, riguardano le attività che vengono erogate all'interno di queste dotazioni, come l'istruzione, la sanità e i servizi sociali.

Alle Regioni l'importante compito di definire i dettagli quantitativi e qualitativi delle dotazioni. Tuttavia, vengono fissati degli standard minimi inderogabili a livello nazionale, per assicurare l'equità e l'accesso a servizi essenziali a tutti i cittadini.

Quanto sopra però, anche facendo seguito ai numerosi disegni di leggi depositati in Parlamento sulla Rigenerazione Urbana, troverebbe una vera efficacia nonché corrispondenza soltanto dopo una legge sul governo del territorio, in riforma alla 1150 del 1942 come citato in questo documento ed eviterebbe il pericoloso ossimoro normativo tra Stato e Regioni.

### 6.3. La città dei 15 minuti

Ad aprire la strada alla progettazione partecipata è possibile citare gli studi di Nikos Angelos Salingaros. A lui si deve la rigorosa ricerca geometrico-matematica applicata all'urbanistica con la quale lo scienziato, a partire dalla modellizzazione delle città come frattali, ha dimostrato che i comparti urbani organizzati secondo processi di tipo "bottom-up", cioè a partire dal basso, dai cittadini, portano a sistemi più efficienti e funzionali a cui consegue in modo tangibile il benessere degli abitanti.

Proprio su questi principi si basa la teoria della Città dei 15 minuti che il professore franco-colombiano Carlos Moreno formula nel 2016. Questi propone una progettazione urbana basata sul concetto di "proximità", realizzabile implementando la mobilità dolce, riducendo l'uso dell'automobile. Secondo questa teoria, entro quindici minuti da casa propria, i cittadini, spostandosi a piedi o in bicicletta, dovrebbero poter raggiungere tutti luoghi in cui si espletano sei aspetti della vita: il lavoro, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, il benessere, la cultura e il divertimento. È avvicinando dunque tutti i servizi necessari alla vita dei cittadini che si troverebbe soluzione alle problematiche più urgenti in termini di sostenibilità sociale ed ambientale. Laddove affollare mezzi di trasporto non è più sembrata un'idea ragionevole a causa della pandemia di Covid-19, la riflessione sulla fattibilità di una Città dei 15 minuti ha subito un'accelerazione ponendo sotto una luce critica quella che è stata la direzione degli ultimi vent'anni: espandersi ai margini della città costruendo centri commerciali e altre strutture di tipo terziario che offrono servizi e intrattenimento, invogliando i cittadini a prendere la macchina anzi che frequentare ciò che potrebbe essere offerto a pochi minuti da casa. Dunque, non solo appropriazione e rifunzionalizzazione di uno spazio più sostenibile e verde, ma anche del proprio tempo.

Questa teoria è stata uno dei punti focali della campagna elettorale di Anne Hidalgo, eletta sindaco di Parigi, ma anche Barcellona ha sposato una teoria analoga, ripartendo dalla concezione dei Superblocks: gruppi di isolati pedonalizzati connessi agli altri adiacenti da poche vie carrabili. Analogamente Shanghai ha ripreso il concetto, seppur più orientato al miglioramento della salute tramite gli spostamenti a piedi o in bici, così come Tempe in Arizona si è focalizzata sull'accessibilità dello spazio percorribile. Insomma, si sta sperimentando e molte altre città hanno attuato questo tipo di riflessione nel post-pandemia, come Helsinki, Londra, Vancouver, Bogotá e anche Milano, tramite il bando "Città dei 15 minuti" emanato dal Comune e diretto a finanziare progetti portati avanti da micro, piccole e medie imprese che abbiano come obiettivo creare o potenziare servizi assenti in alcune aree della città.

Tuttavia, l'attuazione di questi principi non può solo esplicitarsi attraverso interventi puntuali e una tantum a discrezione delle amministrazioni; al contrario, richiederebbero cambiamenti sostanziali nell'impianato della città per come è concepita oggi. Occorrerebbe pensare a reti di infrastrutture e servizi estesi in modo omogeneo e in ogni quartiere. Spesso, come ben si sa, le periferie vengono tagliate fuori da questa logica, se non direttamente dalla distribuzione dei fondi, accontentandosi magari di randomiche iniziative che fanno tanto rumore per poche settimane. Se dunque, abbiamo parlato delle zone grigie che non godono dell'attenzione data ad aree più remote, anche la città deve reinventarsi e abbandonare quella concezione monofunzionale che fino ad oggi ha pensato vita privata, lavoro – si pensi al passato industriale e alle sue implicazioni sull'urbanistica –, intrattenimento e servizi in modo separato.

Risulta altresì evidente che l'applicazione di questo format dovrà evitare il rischio (effetto boomerang) delle diseguaglianze qualora la riuscita del modello sia di pertinenza delle sole aree centrali e/o comunque ad alto reddito pro-capite perché le più attrezzate economicamente (in alcune città degli Stati d'Uniti d'America vi è la stretta correlazione tra reddito e servizi).

### 6.4. Gli strumenti della Pubblica Amministrazione

Quello che emerge è che oltre all'adeguatezza della normativa, manchi una visione che possa abbracciare i cambiamenti sociali in atto e superare i rigidi assetti su cui si è costruita la gestione del territorio fino ad oggi. La ricerca di concetti cardine ci riporta alla Repubblica di Weimar e al suo fermento in una riflessione post-bellica. A riprendere il concetto di Bauhaus, la scuola nata nel 1919, è stata Ursula Von Der Leyen coniando l'espressione "New European Bauhaus". L'invito è riflettere su come sarà possibile vivere dopo la pandemia puntando all'innovazione, migliorando la vita dei cittadini e contribuendo al

contempo a un futuro più sostenibile. A detta di Von Der Leyen: "non c'è futuro senza architettura", possiamo quindi assumere che non ci sia futuro senza l'efficienza dei processi che la governano. Se incoraggiare la creatività umana è semplice, far convergere creatività e processi economico-amministrativi non sembra altrettanto scontato.

Si dia uno sguardo al panorama archeologico italiano e a quegli edifici che sono testimoni della res publica, ovvero le infrastrutture sorte in tutto il mediterraneo come tentativo di gestione di un vasto territorio. Quando abbiamo smesso di pensare alla fattibilità di un progetto che appiani le drammatiche divergenze del Paese che abbia i suoi fruitori come centro d'ispirazione. Le infrastrutture sorte nell'ultimo secolo, sconnesse con il territorio e oggetto spesso di contestazione, piombate nel contesto sono state "subite" dal cittadino, addirittura già nella loro fase embrionale. La scarsa comunicazione tra cittadino e istituzione ha alimentato sfiducia e malcontento. Il cittadino percepisce la grande opera a firma di archistar straniera o, indifferentemente di anonimo progettista locale, come qualcosa che piomba nella propria quotidianità e a cui è costretto ad adattarsi. Se l'architettura persegue intrinsecamente una finalità pubblica – ciò che viene costruito è inevitabilmente sotto gli occhi di tutti e può essere fruito da tutti – il sistema legislativo dovrebbe prestare attenzione a questa finalità. Il problema non risiede dunque nella qualità intellettuale di ciò che si produce ma nelle disfunzioni strumentali che non sono di supporto al processo e in un mancato rapporto dialogico tra tutte le parti in gioco.

Tramite quali strumenti la Pubblica Amministrazione può riuscire nell'intento di restituire all'architettura quel nobile ruolo?

#### 6.4.1. Strumenti normativi

##### Il Débat public.

Il Codice dei Contratti Pubblici, attuato dal D.P.C.M. n. 76 del 10 maggio 2018, inserisce nell'ordinamento italiano il Débat Public, metodo di discussione pubblica che in Francia viene usato dal 1995 (Legge Barnier). L'obiettivo di questo strumento è far aderire il progetto il più possibile al contesto sociale e ambientale in cui si inserisce, con conseguente migliore comprensione e accoglienza delle opere da parte dei cittadini. Durante il Débat, i cittadini si informano in modo trasparente riguardo all'opera, espongono preoccupazioni e critiche che il progettista terrà in conto, riportandolo apertamente, nelle successive fasi progettuali.

L'Allegato I del D.P.C.M. elenca le opere che devono necessariamente essere sottoposte a dibattito pubblico. Queste opere sono classificate per tipologia e per soglie, sia finanziarie (da 500 milioni di euro per autostrade, strade e ferrovie a 300 milioni di euro per interporti e impianti industriali, fino a 200 milioni di euro per aeroporti e porti) che dimensionali (ad esempio, per strade e ferrovie, si fa riferimento a opere che comportano una lunghezza del tracciato rispettivamente superiore a 15 km e a 30 km). Uno strumento utile, dunque, affinché il cittadino prenda familiarità con un cambiamento importante che riguarda lui e lo spazio, che però in Italia non riesce a prendere piede. Dopo l'approvazione del 2018, solo nel 2021 vengono attivati i primi dibattiti pubblici italiani riguardanti esclusivamente il progetto preliminare di fattibilità. Il modello italiano differisce da quello francese: la Commissione Nazionale che se ne occupa possiede meno poteri e autonomia rispetto a quella d'oltralpe e i tempi prestatati alle varie fasi sono molto più ridotti, non permettendo un adeguato approfondimento della discussione. In ultimo, ma non meno importante, il budget, che è grossomodo di un decimo rispetto a quello francese. Con poche risorse, uno strumento potenzialmente così prezioso entra in una dinamica frettolosa e di scarsa indipendenza economica che non può che penalizzarlo. Manca un decreto attuativo che metta in funzione lo strumento e istituisca una Commissione Nazionale adatta alla discussione sulle grandi opere in maniera coordinata e con l'approfondimento che merita ed il nuovo Codice dei Contratti d.lgs. 36/23 non va certo in questa direzione.

Occorre, ad esempio, ricordare come Grandi Opere come la TAV (Treni ad Alta Velocità) consistente in una linea ferroviaria internazionale di 235 km, dedicata al trasporto di merci e persone fra Torino e Lione, sia stata accompagnata sul versante francese proprio dal debat public che ha mitigato l'impatto negativo verso la cittadinanza soprattutto di confine a differenza dell'Italia.

## Il concorso

L'art. 46 "Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria" del nuovo codice degli appalti d.lgs 36/2023 contempla, come già faceva il d.lgs 50/2016, l'uso di un importante strumento: il concorso di progettazione.

Il concorso è definito dal decreto come procedura volta a fornire alle stazioni appaltanti un piano o un progetto selezionati da una commissione giudicatrice in innumerevoli settori di governo del territorio e, a differenza della gara con la quale l'ente aggiudicatore sceglie i professionisti senza focalizzarsi sull'oggetto della progettazione, mette al centro il progetto. Quando è il progetto ad essere al centro, il confronto tra le proposte, presentate di norma in forma anonima, si basa necessariamente sulla qualità e la vera protagonista diventa la città. Secondo l'art. 46, le fasi del concorso possono essere una o due, a discrezione della stazione appaltante. Nel caso a fase unica, la procedura è orientata ad acquisire un progetto di fattibilità tecnico-economica. Nel caso in cui si svolga in due fasi, viene prevista in primis la selezione di idee e proposte e, in seguito, la proposta per la fattibilità tecnico-economica. Spesso la prima fase, proprio per il suo carattere meno dettagliato ma più apertamente creativo e multidisciplinare, apre la possibilità di partecipazione non solo a studi strutturati o favorendo nomi noti, ma anche a giovani e può essere un formidabile strumento di lancio di nuove e inaspettate professionalità. Non possiamo non osservare come il concorso, rispetto ad altri strumenti, proprio per le caratteristiche sopraesposte, garantisca meritocrazia, trasparenza e persecuzione dell'interesse pubblico, sia in termini di qualità del risultato che di distribuzione del lavoro e coinvolgimento di maestranze che, in altre situazioni, verrebbero automaticamente tagliate fuori.

Non di rado, però, accade che l'indizione dei concorsi e gli strumenti a supporto della loro attuazione non siano sufficientemente di supporto, ad un livello tale che ogni ordine provinciale si organizza secondo propri metodi per colmare le lacune. Vengono dunque create piattaforme, servizi o network per coniugare le esigenze dei vari attori nel processo di progettazione, gestite in maniera autonoma e poco organizzata, creando grossi divari su scala nazionale. Non esiste un accentramento strumentale che dedichi a tutte le province un programma a supporto dei concorsi e che ne agevoli l'uso.

Ad esasperare queste differenze territoriali vi è il fatto che il codice appalti riporta tra i suoi enunciati che il concorso "può" essere usato dalle stazioni appaltanti come strumento per la progettazione di lavori "particolarmente rilevanti" ma di fatto non sancisce alcun obbligo nella sua applicazione. La disposizione che chiariva in quali casi fosse opportuno fare uso del concorso è stata abrogata. Il quadro normativo, dunque, lascia molta libertà e il risultato è che l'impulso al miglioramento dello strumento non può che provenire dagli ordini provinciali che si battono per l'implementazione del concorso in due fasi, come procedura più equa e trasparente. Il Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori ed alcuni Ordini Provinciali hanno sviluppato ognuno la propria piattaforma dedicata ai concorsi ma la Norma non incentiva l'uso del concorso, peccando di ignavia e lasciando agli enti la scelta, che spesso ricade su altri strumenti di meno difficile applicazione.

Il prestigio di cui i concorsi godono all'estero non è dunque lo stesso in Italia. Un ulteriore parametro penalizzante è il fumoso doppio anonimato in cui sia i partecipanti che la giuria sono sconosciuti e che rende la partecipazione meno appetibile e meno limpida.

La direzione presa anche con l'applicazione del PNRR, che talvolta si traduce nella fretta dell'investimento, è un ulteriore intralcio all'uso del concorso che invece è statisticamente dimostrato essere uno strumento snello e più veloce della gara.

## PINQuA (Programma Innovativo per la Qualità dell'Abitare)

È bene ricordare che la questione abitativa non riguarda soltanto la possibilità di possedere un immobile di proprietà ma un panorama fatto di strutture vetuste, danneggiate e insalubri, con condizioni di aero-illuminazione insufficienti, non mantenute e sovraffollate. La strada verso la sostenibilità è lunga e costellata dalle conseguenze di una edilizia di bassissima qualità con cui bisogna fare i conti. Le città, in percentuale maggiore al Sud, sono il teatro di queste condizioni, con il 10,1% di famiglie che vive in abitazioni deteriorate. Il PINQuA, dunque, approvato con Decreto ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021, dovrebbe dare una propulsione all'edilizia ammalorata nei comuni con almeno quindicimila abitanti. Il PNRR finanzia questa preziosa pratica per dare una svolta alla questione abitativa in una sua duplice

applicazione sia promuovendo progetti pilota che abbiano un impatto strategico su territorio nazionale, sia migliorando significativamente l'edilizia esistente.

Un'ingente quantità di fondi del PNRR, circa 22,8 miliardi di euro, sono andati al PINQuA, Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare che si pone come obiettivo ridurre il divario tra periferie e centri urbani, migliorare l'efficienza energetica degli involucri edilizi in ambito residenziale e promuovere interventi di rigenerazione urbana per migliorare la qualità della vita e favorire aree ora degradate e poste ai margini delle città. Come si legge sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stata versata una prima percentuale alle Amministrazioni che hanno presentato i progetti, per l'attuazione del Programma. Si investe, dunque, nel miglioramento della qualità dell'abitare e i progetti selezionati sono stati 159, per una destinazione del 40,1% delle risorse al Sud. Si consideri, per completezza, che la spesa pubblica in materia di sostegno alle problematiche abitative in Italia è inferiore alla media europea.

Il modello urbano che si desidera perseguire tramite il PINQuA è quello della smart city, in cui servizi e relazioni sono sostenuti da un miglioramento della rete dei trasporti, da uno smaltimento dei rifiuti più funzionante, da un approvvigionamento idrico efficace e da un'efficiente digitalizzazione. Occasione imperdibile per sanare un divario che affligge le città italiane. Queste misure a sostegno di un piano urbano integrato, ci permetteranno forse di superare una concezione di edilizia residenziale pubblica in cui l'unica regola che vige è "costare il meno possibile" e che non ha prestato attenzione, almeno a partire dal secondo Dopoguerra, alle caratteristiche climatiche dell'ambito di intervento.

La Pubblica Amministrazione deve perseguire con il monitoraggio e l'applicazione di questo "strumento" che sta funzionando sui principi sopra enunciati.

#### **P.U.M.S. (Piano Urbano Mobilità Sostenibile)**

Il 5 agosto 2017 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 233 il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017, che individua le linee guida per i PUMS ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, aggiornate con Decreto n° 396 del 28 agosto 2019.

Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) è uno dei pochi menzionati in questa sede a basarsi sugli strumenti urbanistici esistenti ponendo per la prima volta al centro i principi di partecipazione, integrazione e valutazione necessari a soddisfare le necessità tuttora imprescindibili di mobilità delle persone e delle merci. L'obiettivo è quello di migliorare l'impatto del trasporto sull'ambiente e sulla salute dei cittadini, se non che sulla vita nelle città. Il PUMS prende in considerazione tutte le forme di trasporto attuate per persone o beni ed effettuate con ogni mezzo sino a creare un piano aggiuntivo a quelli già in uso dalle amministrazioni locali per la definizione dell'ambito dei trasporti. Il PUMS lavora affinché il sistema della mobilità urbana garantisca a tutti di muoversi senza che questo gravi sulla collettività in termini di sicurezza, impatto acustico, impatto ambientale e congestione del traffico. Le linee guida che regolano lo strumento sono a loro volta basate su quelle dell'iniziativa europea Eltis, il Servizio europeo d'informazione sul trasporto locale, e si compongono di procedure uniformi per la redazione dei Piani e un ausilio all'individuazione delle strategie di riferimento, degli obiettivi e delle azioni per l'attuazione delle strategie. Proprio per la sua funzionalità, oltre che per accertarsi del compimento dei Piani, è stato sancito l'obbligo di adozione del PUMS - nel 2024 si contano oltre 200 tra progetti in redazione, approvati o adottati (dati: Osservatorio PUMS) - come condizione essenziale per accedere ai finanziamenti statali per nuovi interventi di trasporto nelle città con più di centomila abitanti. Inoltre, i macro-obiettivi obbligatori dei PUMS, misurabili attraverso indicatori specifici, sono monitorati per valutare il contributo al raggiungimento degli obiettivi posti a livello nazionale. Ci troviamo dunque di fronte a uno strumento efficace, che rappresenta una buona pianificazione, strategica e flessibile nel tempo e secondo le caratteristiche del centro urbano che lo applica. Questa caratteristica è rinforzata dal fatto che i PUMS sono Piani applicati tramite obiettivi su periodi medi-lunghi (da 2 fino a 10 anni, mediamente). Questa lungimiranza, unita all'approccio programmatico e applicato in modo integrato a mezzi diversi, accessibilità, passeggeri e merci, sancisce una politica urbanistica innovativa, che esce fuori dalla logica dei compartimenti stagni che ha sempre governato l'urbanistica. La partecipazione dei cittadini al PUMS è un altro elemento che lo rende strumenti da implementare. È previsto, infatti, che avvengano consultazioni pubbliche per la valutazione dei progetti. Infatti, dopo la fase di redazione e prima della fase di adozione, la proposta rimane a disposizione per un certo periodo di cittadini e stakeholders, che possono portare avanti osservazioni. Una volta valutato l'intervento pubblico, l'attuazione di un PUMS approvato è istantanea, non senza il beneficio di poterlo revisionare in seguito. Flessibilità, partecipazione volti a una svolta

sostenibile nelle nostre città fanno del PUMS uno strumento prezioso che la Pubblica Amministrazione deve continuare a monitorare, supportare ed sovvenzionare.

#### 6.4.2. Strumenti non normativi

##### Reinventing Cities

Fondato nel 2005, il C40 – Cities Climate Leadership Group (C40) è un forum che raccoglie le Città che intendono condividere strategie per la riduzione delle emissioni di carbonio e stimolare un'azione globale contro il cambiamento climatico. Ad oggi, il C40 raduna quasi 100 tra le città più importanti al mondo, conta circa 700 milioni di iscritti e rappresenta un quarto dell'economia globale. Il lavoro di questa organizzazione si fonda su una base solida di conoscenze, capacità tecniche e modelli organizzativi di successo, che permettono di mettere in connessione le Città e condividere buone prassi verso la riduzione delle emissioni di carbonio e il raggiungimento di una maggiore resilienza, salubrità e vivibilità.

Il riscaldamento globale ed i cambiamenti climatici in genere rappresentano un vero e proprio pericolo per gli abitanti del pianeta e la società, in tutte le sue forme ed aspetti, non può non attrezzarsi sia dal punto di vista etico che emergenziale.

Infatti, gli scienziati ci ricordano che le temperature medie si innalzeranno di due gradi entro il 2100 rispetto ai livelli preindustriali e che quindi se le emissioni conseguenti, soprattutto nelle città e nei grandi centri di densità urbana, non verranno gestite si rischierà un vero e proprio collasso del nostro sistema microclimatico.

Pubblica amministrazione e privati dovranno dunque, indiscutibilmente, cooperare insieme per costruire modelli di sviluppo ad emissioni zero a cominciare dall'ambiente costruito.

Il C40 è il promotore di "Reinventing Cities" (Reinventare le città), un bando globale senza precedenti per incoraggiare lo sviluppo sostenibile e per premiare soluzioni innovative nel campo delle sfide urbanistiche e ambientali col tentativo di stabilire nuovi standard di sviluppo resiliente e a zero emissioni, tali da consentire l'attuazione di progetti nei diversi aspetti architettonici, usi e tipologie.

La grande forza di questo format è l'imprescindibile cooperazione tra la parte pubblica e gli attori privati nel rispetto dei ruoli ma con obiettivi comuni per identificare nuove soluzioni e creare, già oggi, la città del domani e riqualificare anche immobili sottoutilizzati per i quali le pubbliche amministrazioni non hanno manifestato interesse per usi istituzionali ma che si prestano a essere valorizzati attraverso progetti di rigenerazione e trasformazione urbana a zero emissioni, anche in partenariato pubblico-privato.

Alcune città (Milano, Roma, Venezia, Palermo, Bologna) stanno utilizzando questo concorso globale di architettura e design urbano ma dovrebbe essere allargato a tutto il territorio nazionale normalizzando il format a livello centrale ed introducendolo, perché no, in un decreto legislativo specifico se non in quello del Governo del Territorio citato prima.

##### Bottom Up

Nel 2019, sull'onda della necessità di ascoltare i bisogni di chi un luogo lo abita e della ricerca di un'urbanistica più collaborativa, nasce un processo sperimentale chiamato "Bottom Up!" – letteralmente "dal basso verso l'alto". Si tratta di un processo sperimentale concepito dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Torino che è svolto per due edizioni nell'ambito del Festival dell'Architettura, configurato come pratica in cui la relazione tra cittadini e Amministrazione stimola la costruzione e la condivisione di una nuova urbanistica ma, al contempo, questa necessità di determinare le scelte che riguardano lo spazio stimola le relazioni tra persone. Forte di questa dicotomia, Bottom Up! si è posto un duplice obiettivo: diffondere la conoscenza dell'architettura contemporanea volendo colmare la distanza tra cittadini e le discipline della progettazione e, conseguentemente, dare a queste un volto sociale, stimolando la crescita dal basso. La progettazione partecipata, infatti, sancisce il diritto di chi abita un territorio di poter partecipare alle decisioni che ne determinano i cambiamenti, avvicinando attori normalmente lontani tra di loro.

Questo modello, già praticato con esiti positivi in altre città d'Europa, ha come motore economico una collaborazione pubblico-privata che si compie attraverso il meccanismo del crowdfunding. Gli step che compongono la pratica vedono, in primo luogo, l'apertura di un bando rivolto a gruppi di cittadini, scuole, associazioni, imprese, progettisti, collettivi artistici, ecc. Ogni gruppo candida un luogo, una proposta progettuale e il relativo budget necessario alla sua attuazione. Una giuria istituita dall'Ordina valuta le idee più interessanti e offre al gruppo, oltre l'affiancamento di un architetto mediatore che traduca bisogni e desideri con la propria competenza, un percorso formativo rivolto a tutti gli attori sui temi della rigenerazione urbana e della sua gestione economica. A questo punto, i vari gruppi lanciano la propria campagna di crowdfunding, aiutata da una di comunicazione volta al raggiungimento dell'obiettivo.

Bottom Up! ha un volto sperimentale in cui lo spazio è il protagonista, la progettazione viene moderata da professionisti dell'architettura e, di conseguenza, i saperi circolano a ogni livello. Se dal basso arrivano le vere necessità della comunità, dunque, questa esperienza imprime l'impulso per una nuova struttura legislativa che ne riconosca il valore e la sostenga.

Al termine di ogni edizione risultano essere numerosi i goal economici raggiunti che consentono la realizzazione dei progetti presentati diversamente incompiuti per la mancanza di fondi pubblici.

### **Abitare il paese**

L'azione partecipativa che le comunità possono esercitare sulla città può trovare nella scuola un terreno molto fertile. Il progetto "Abitare il Paese - La cultura della domanda" realizzato dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) e dalla Fondazione Reggio Children-Centro Loris Malaguzzi è un'azione di co-progettazione territoriale che parte dalla scuola per coinvolgere, a tutte le scale di intervento, ciò che orbita intorno all'urbanistica dell'educazione: dalle aule scolastiche ai quartieri delle città, passando per i servizi e gli spazi all'aperto. Per le scuole, è l'occasione per svolgere nuove esperienze e attivare nuovi progetti multidisciplinari che immergano studenti e insegnanti nel futuro ma radicati in un'approfondita analisi del presente, delle sue criticità e degli spunti di miglioramento. Inoltre, il progetto si colloca nella prospettiva dell'Agenda ONU 2030, che stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, con l'importante affermazione, finalmente esplicitata, che la sostenibilità non corrisponda esclusivamente alle tematiche ambientali ma che possa promuovere "istruzione di qualità" (obiettivo 4), "inclusione sociale" (obiettivo 10) e "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili" (obiettivo 11).

Su tutto il territorio nazionale, Abitare il Paese, alla sua sesta edizione, è stato portato avanti in trentacinque capoluoghi di provincia con il tema "Attivare comunità educanti: nuove generazioni per un progetto di futuro" e, dal suo lancio nel 2018, ha coinvolto più di cinquemila studenti in duecento scuole, oltre duecento professionisti dell'architettura, sessanta ordini territoriali. Dai laboratori sono emersi elaborati testuali, grafici e lavori video-fotografici che parlano di una scuola che vuole, e, può essere incisiva nel ripensare a uno spazio più giusto e adatto a tutti, con il suo sguardo inevitabilmente interdisciplinare e inclusivo. Il bambino includerà inevitabilmente la figura dei nonni che lo accompagnano a scuola, un'idea specifica di gioco all'aperto, di spostamento nel quartiere secondo modalità più lente e sicure, proponendo un equilibrio tra temi cardine del presente.

Si guardi dunque all'estensione di questo progetto a tutte le province italiane, soprattutto laddove una delle poche azioni intraprese per migliorare lo spazio scolastico è stato il bando del 2022 indetto dal Ministero dell'Istruzione per la progettazione e costruzione dei nuovi edifici scolastici. A questa azione già intrapresa è dunque possibile affiancare una progettazione dal basso che coinvolga i diretti fruitori del mondo dell'istruzione, che sanno ciò che manca o può essere migliorabile nello spazio che frequentano, affiancati da chi lo spazio lo modella per professione. Fin dall'educazione scolastica dovrebbe essere possibile invitare alla riflessione su un'architettura che sia di tutti e su cui sia possibile agire a qualsiasi livello, per decostruire l'immagine di un'edilizia subita, che cala dall'alto sulle città, per volere di persone troppo distanti dal contesto.

### **PNRR e Partenariato Pubblico Privato**

ONSAI riporta che nella prima metà del 2023, è stato presentato un numero di bandi di molto superiore all'ordinario, prima dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti. Questo è dovuto all'impennata di interventi legati al PNRR: il numero di concorsi banditi è stato di 343 per un importo di 27 milioni di euro.

Tra questi spicca il bando legato alla costruzione dei nuovi edifici scolastici indetto dal Ministero dell'Istruzione nel luglio 2022. I numeri del 2023, insomma, sveltano rispetto agli anni precedenti e a indire il maggior numero di concorsi sono stati proprio i Comuni, le Comunità montane e le unioni di Comuni con un netto vantaggio al Sud.

Grande occasione che merita i giusti strumenti è quindi la gestione degli ingenti fondi del PNRR. Il sistema multilivello di cui si accennava in precedenza, necessita di prospettive che permettano il realizzarsi di politiche territoriali che sfruttino al massimo il beneficio dei fondi. Se da un lato è il principio di solidarietà ad aver fatto sì che il dramma della pandemia si trasformasse nel rilancio economico del Next Generation EU, dall'altro occorre guardare criticamente alla destinazione dei fondi che devono tenere al centro i punti cardine di ciò che dovrebbe essere prioritario, ovvero la lotta al divario tra territori, alle disuguaglianze e far da propulsore ai territori svantaggiati, alle donne, ai giovani, a iniziative che guardino alla sostenibilità e a una vera trasformazione digitale. È proprio il termine scelto, dunque, che ci invita a una riflessione sul lascito alle prossime generazioni e che dovrebbe spingere a una gestione localizzata ed efficiente dei finanziamenti. L'impasse che rende difficile alle amministrazioni locali espletare i propri bisogni si manifesta anche più platealmente nella gestione dei fondi PNRR. La gestione è centralizzata e gli enti locali sono meri esecutori delle politiche di innovazione. Il criterio premiante nella destinazione degli investimenti è stata la valutazione dei migliori progetti, senza una distribuzione che favorisse davvero i territori svantaggiati. Ancora una volta, l'attuale gestione dello strumento bando/concorso vede un blocco in sé stesso, poiché impiegato senza una logica prioritaria su dove sia più auspicabile spendere i soldi. Forse, perché il discorso funzioni, è opportuno non cristallizzarsi nella dicotomia di bottom up e top down, come tanto discusso nell'ambito della progettazione urbanistica partecipata dell'ultimo decennio, ma nell'elaborazione di una mappa strategica che possa far funzionare virtuosamente un sistema di interconnessioni. In eco a ciò, se il locale diventa protagonista del cambiamento, le città sono il luogo in cui queste politiche devono trovare spazio e far sì che le esigenze pubbliche siano messe al centro. Eppure, senza strumenti facilitanti e il potere di decidere sui propri investimenti sono rimaste escluse molte proposte. Le città si confermano in questo schema come meri soggetti esecutori e non protagonisti ed appaiono incapaci di far valere ciò che è necessario ai propri cittadini e al proprio territorio.

Tuttavia, i veri esclusi nell'attribuzione dei fondi sembrano essere le città medie, non rientranti nel propulsore che tende a spingere gli investimenti nelle aree metropolitane, né interessate da provvedimenti ad hoc come si cerca di fare per le Aree Interne. Tutto ciò, senza entrare nel merito dei tagli ai finanziamenti previsti per la rigenerazione urbana e per la progettazione partecipata, per il potenziamento delle infrastrutture locali e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie che andranno a sfavorire ulteriormente realtà non metropolitane.

Nemmeno la limitazione nell'impiego del Partenariato Pubblico Privato, seppur rivisto nel nuovo Codice degli Appalti, facilita il quadro generale. Eppure, moltissimi sarebbero gli ambiti offerti dal PNRR per applicare il Partenariato Pubblico Privato che si configura, fin dalla sua istituzione, quale strumento di fondamentale importanza per superare le limitazioni finanziarie e le carenze di competenze specifiche che spesso ostacolano la realizzazione di interventi infrastrutturali di ampio respiro, in particolare quelli legati alla rigenerazione urbana e alla creazione di smart city. Tali progetti, caratterizzati da un elevato grado di innovazione, traggono notevoli benefici dalla sinergia tra il settore pubblico e quello privato. Il contratto di partenariato, instaurando un rapporto di parità tra le parti, consente di superare le tradizionali dinamiche gerarchiche tra amministrazione pubblica e operatori economici. Quest'ultimi, infatti, non sono più semplici destinatari di provvedimenti amministrativi, ma portatori di competenze e conoscenze indispensabili per la realizzazione di opere complesse. La convergenza di obiettivi tra pubblico e privato, unita all'integrazione delle rispettive risorse e competenze, rende il PPP uno strumento particolarmente efficace per lo sviluppo di progetti ad alto contenuto tecnologico e innovativo. Inoltre, la necessità di coniugare competenze tecniche avanzate con capacità di finanziamento a lungo termine rende il partenariato una soluzione particolarmente vantaggiosa. Ciò sarebbe perfettamente in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale, cardine dell'innovazione della Pubblica Amministrazione e dello sviluppo territoriale promosso dal PNR. Il PNRR, con i suoi numerosi filoni di intervento, promuoveva in prima battuta il ricorso al PPP. Il PNRR offrirebbe numerose opportunità per l'applicazione del PPP in diversi settori: dalla gestione dei rifiuti e dalla mobilità sostenibile, all'efficientamento energetico degli edifici pubblici e alla messa in sicurezza del territorio.

Tuttavia, bisogna prendere atto che il Tavolo di Partenariato da impiegarsi per l'attuazione dei progetti banditi alla luce del PNRR è stato abolito con l'approvazione del D.L. 13/2023 convertito in Legge



41/2023 o, per essere più precisi, il suo impiego è stato limitato ad alcune specifiche opere quali costruzione, ristrutturazione, recupero e gestione delle residenze universitarie e impianti sportivi da realizzarsi in immobili statali inutilizzati. Perciò, a meno che non si entri nella specifica funzione individuata dal Decreto, il PNRR non potrà beneficiare del PPP.

Sarà dunque in capo alla sola scala locale la decisione di come equilibrare i fondi in modo complementare tra quelli ordinari erogati dal Ministero e dalle Regioni e quelli messi a disposizione dalla politica di coesione europea 2021-2027.

---

## 6.5. Le politiche di coesione - riordino territoriale- aree interne

Nell'ambito della Strategia Nazionale sono state individuate 56 nuove Aree Interne 2021-2027, che complessivamente coinvolgono 764 Comuni (dato al 2020) e in cui risiede una popolazione di oltre 2 milioni di abitanti. Nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, estratta dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 approvato a luglio 2022 dalla Commissione Europea, si distinguono le tipologie di territori al fine di orientarsi ad una programmazione che possa contribuire ancora ad uno sviluppo urbano sostenibile. Si fa riferimento alle aree metropolitane, alle aree medie, alle aree interne e alle aree costiere. Emerge dunque un accenno a quelle aree di scala media citate in precedenza, che non ricadono nella pianificazione oggetto di maggior attenzione e che hanno più difficoltà a captare i fondi del PNRR. Nel documento vengono riconfermate le azioni pianificate per l'intervallo 2014-2020 sia per le aree metropolitane, sia per le Aree interne così come l'approccio proposto dalla SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne). Le aree urbane medie sono trattate in un'ottica di rigenerazione urbana riconoscendo che fanno parte dell'ossatura produttiva del paese ma che posseggono il più alto numero di aree industriali dismesse. Viene fatta leva sulla possibilità che queste aree medie creino coalizioni e progetti che vadano oltre il proprio perimetro comunale al fine di definire nuovi sistemi intercomunali che possano colmare deficit infrastrutturali e di servizi, lasciandone a loro la responsabilità.

Se le Aree Interne risultano remote e riabitarle dotandole di servizi sembra complesso e nell'ordine di un futuro ancora lontano, le aree medie rientrano in una zona grigia che non sembra neppure meritare una legislazione ad hoc.

La tendenza europea, da molti anni, è quella di ottimizzare la gestione del servizio pubblico promuovendo così lo sviluppo economico in ogni area e sviluppando coesione sociale. L'Italia sembra invece essere cristallizzata su un modello territoriale frammentato che si riferisce a divisioni geografiche storiche superate nell'amministrazione quotidiana. Un sistema gestionale che non tiene conto della prossimità territoriale non può essere efficiente oggi. Il sistema di governo locale andrebbe riformato in modo che sia a servizio del territorio e che l'allocatione di risorse ricada ove è necessario, evitando passaggi ed accentramenti inefficaci che generano ritardi o perdite. La vastità di certe aree comporta che la prossimità e la coesione di alcuni territori non sia funzionale, rendendo difficile la gestione economica. Le entità territoriali dovrebbero essere più ampie e coese, come si è cercato di fare istituendo le Città Metropolitane, ma ad un livello esteso a tutto il territorio italiano e non solo a macchia di leopardo, a discrezione di pochi comuni che decidono di unirsi. Oggi i Comuni formano le cosiddette "unioni" che permettono di gestire in modo efficiente alcuni servizi di manutenzione, pulizia o la promozione della cultura. La cooperazione tra comuni potrebbe rappresentare una risposta alle sfide poste dalla modernità, permettendo di offrire servizi di qualità più elevata, di ridurre i costi e di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica. Tuttavia, ciò non può crearsi solo sulla base delle decisioni prese localmente dai singoli comuni ma deve sussistere un piano di riordino su scala nazionale che vada a compensare la dispersione territoriale e che tenga conto sia dei limiti geografici che delle potenzialità date dalla prossimità. Le amministrazioni potrebbero dunque procedere a una micro-zonizzazione, ovvero all'identificazione di sottozone con caratteristiche specifiche, a condizione che per le aree con caratteristiche comuni e omogenee venga stabilita una classificazione corrispondente e garantita un'uniformità di regolamentazione.

Si parla dunque, a prescindere che si tratti di Aree Interne o zone grigie, di valorizzazione della produttività locale ma, se per le Aree Interne si attribuisce la responsabilità ad enti nazionali esistenti che dovranno imporre un'accelerazione ai settori al fine di contrastare il calo demografico ed esiste una Strategia, per le aree medie non vi sono organi incaricati di lavorare per la loro implementazione, tantomeno esiste un documento organizzativo. Sembra ancora una volta restare in mano alla volontà delle singole amministrazioni che però spesso non hanno gli strumenti o vengono escluse dalle dinamiche dei grandi progetti che vengono più facilmente assegnati alle grandi città. Non si tratta solo di riconnettere le periferie delle aree metropolitane, si

tratta di agire su tutto il territorio fotografandone a priori lo stato di fatto e prendendo coscienza delle divisioni territoriali desuete che condizionano l'implementazione dei servizi.

Nel prendere decisioni urbanistiche riguardanti il proprio territorio, le Amministrazioni locali, oltre che essere supportate da una legiferazione programmatica che imponga schemi operativi non deve solo considerare le potenzialità di miglioramento edilizio, ma dovrebbe coordinare queste potenzialità con esigenze di pianificazione più generali. Questi programmi attueranno la tutela di valori costituzionalmente garantiti, come la protezione del paesaggio, della salute e il diritto all'abitazione solo se adeguatamente supportate e dotate di strumenti nuovi e funzionali. E la scelta degli strumenti giusti si compie solo se sottoposta ad una buona politica urbanistica.

### Sitografia

- <https://www.agenziacoesione.gov.it/>
- <https://politichecoesione.governo.it/it/>
- <https://www.senato.it/>
- <https://temi.camera.it/>
- <https://dait.interno.gov.it/>
- <https://www.mit.gov.it/>
- <https://www.osservatoriopums.it/osservatorio/pums/>
- <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/>
- <https://www.moreno-web.net/portrait-2/>
- [www.awn.it](http://www.awn.it)
- [www.professionearchitetto.it](http://www.professionearchitetto.it)
- [www.fondazioneperlarchitettura.it](http://www.fondazioneperlarchitettura.it)

### Bibliografia

- Paolo Galuzzi con Carlo Alberto Barbieri, Michele Talia, Emanuele Boscolo, Carolina Giaimo, Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione introduttiva e di accompagnamento, Assemblea ordinaria dei Soci INU, Genova, 9 febbraio 2024;
- Accordo di Partenariato 2014-2020, Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance - Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013;
- Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, DIGES (Direzione Generale per l'Edilizia Statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, progetti e prime evidenze, 2022.
- Nikos a. Salingaros, Principles of Urban Structure, 2005
- La città dei 15 minuti - Carlos Moreno , 2024
- Abitare il Paese - Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
- Bilancia, P. (Cur.) (2024). L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità. Il Mulino
- Urban@it (2024). Nono rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche. Il Mulino

## 7. Servizi idrici<sup>167</sup>

a cura di Paolo Pirani<sup>168</sup>

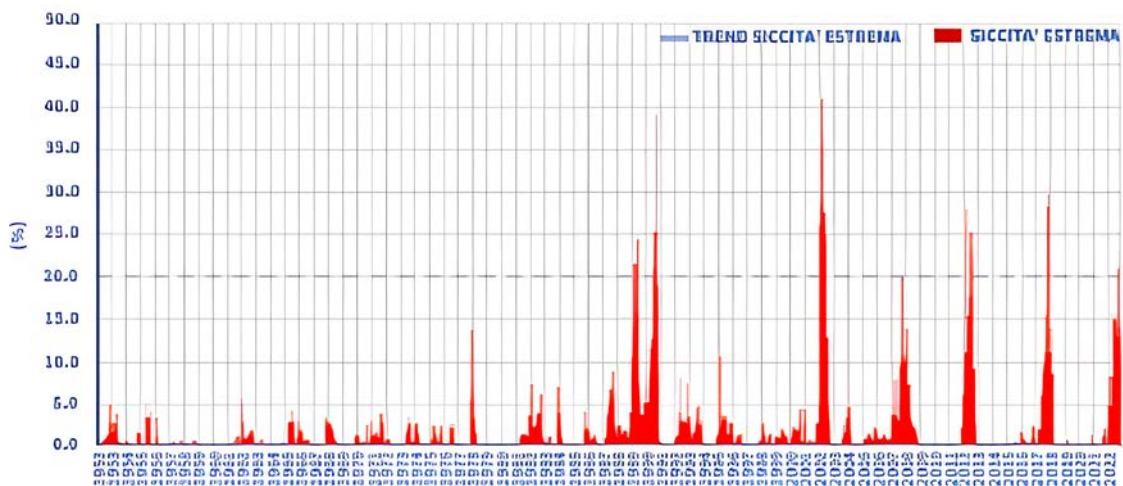
### 7.1. L'impatto dei cambiamenti climatici sulla risorsa idrica

Gli effetti dei cambiamenti climatici sul ciclo idrologico sono ormai evidenti e qualsiasi tipo di alterazione è cruciale poiché influenza la disponibilità di acqua. È il caso del Mediterraneo, considerato un "hot-spot" climatico, ovvero una di quelle aree del Pianeta più sensibili al trend di riscaldamento e variazione del regime precipitativo.

Secondo le proiezioni contenute nel Sesto Rapporto di valutazione dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), rispetto al periodo 1995-2014, quella mediterranea sarà l'area più colpita in Europa da episodi di siccità già con un aumento della temperatura media globale di +1,5°C. L'inaridimento, desunto dall'indicatore di siccità Standardized Precipitation Index a sei mesi (SPI-6), sarà nell'ordine del 10% o 20% rispetto all'apporto precipitativo odierno. L'impatto dell'acuirsi di fasi siccitose, per lunghezza ed entità, potrà avere un impatto significativo su tutte le attività economiche e soprattutto sui servizi che si occupano della gestione delle risorse idriche. A livello nazionale, pur considerando la scarsa risoluzione dei modelli a piccola scala, tutta la Penisola ad eccezione delle isole sarebbe interessata da un aumento dei giorni senza precipitazioni), con un aggravamento della situazione in alcune aree del Centro-Sud a seconda dello scenario e della stagione considerata. Questa diminuzione avverrebbe soprattutto nei mesi estivi sull'intera Italia, mentre nei mesi invernali si attende una diminuzione delle precipitazioni solo al Centro-Sud e un aumento relativo nelle regioni settentrionali.

La siccità che ha caratterizzato l'Italia nel 2022 e che è tutt'ora in corso nel Sud del Paese, è un episodio piuttosto intenso anche rispetto ad altri avvenuti di recente. L'incremento della frequenza di episodi siccitosi osservato negli anni recenti (Figura 1), inoltre, sembrerebbe attribuibile agli effetti dei cambiamenti climatici indotti dal riscaldamento globale.

**Figura 1 - Serie storica della percentuale di territorio nazionale soggetto a condizioni di siccità estrema (SPI con durata 12 mesi inferiori o uguali a -2) e soglia del 20% (Fonte Ispra, 2023)**



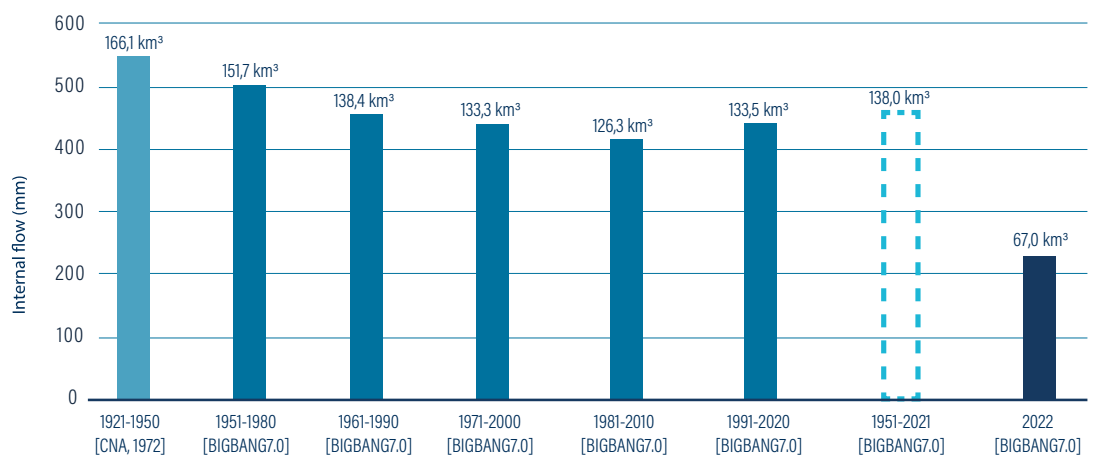
Considerando la media delle precipitazioni annue nel periodo 1991-2020 su tutto il territorio nazionale, il deficit di precipitazione sul periodo è pari a circa -24%, tuttavia l'anomalia è distribuita in maniera molto diversificata geograficamente. L'area più colpita è stata quella del Nord Ovest, con alcune zone che hanno raggiunto anomalie pari a -50%. L'elevato deficit di precipitazione del 2022 si è trasformato in una notevole riduzione della disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile, quella che si produce

<sup>167</sup> Il presente contributo è stato realizzato dalla Fondazione Utilitatis (autori: Mario Rosario Mazzola, Presidente, Francesca Mazzarella, Direttrice, Andrea Di Piazza, Ricercatore Senior).

<sup>168</sup> Consigliere CNEL, componente del Consiglio Generale Uil, già Segretario Generale della Uiltec Nazionale.

annualmente attraverso il ciclo idrologico. Complessivamente, a livello nazionale, il valore della disponibilità idrica<sup>169</sup> per l'anno 2022 è stato di 221,7 mm pari ad un volume totale di 67 km<sup>3</sup> (Figura 2). Si tratta di un valore ben più basso rispetto alla media del periodo 1951-2022, pari ad un volume totale di 138 km<sup>3</sup> (456,9 mm), per una variazione in termini percentuali di -51%. Dello stesso ordine di grandezza, la riduzione in termini percentuali se si fa riferimento alla media 1991-2020 (-50%). Il 2022 si colloca dunque come anno peggiore in assoluto in termini di disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile, segnando così il minio storico fino ad ora.

**Figura 2 - Stima della disponibilità media annua di risorsa idrica nazionale riportata per trentenni climatologici successivi (in blu chiaro la stima della conferenza nazionale delle acque del 1972 e in blu le stime prodotte da BIGBANG 7.0) e per la media di lungo periodo 1951-2022 (barra blu a tratteggio) e confronto con la stima annuale per il 2022 (in blu scuro). (Fonte: Ispra, 2023).**



## 7.2. Organizzazione e gestione del servizio idrico nel territorio italiano: focus territoriale

L'Italia è ben nota per la sua ricchezza di risorse idriche, grazie alla presenza di numerosi fiumi, laghi e sorgenti distribuiti su tutto il territorio. Questa abbondanza di acqua ha storicamente favorito lo sviluppo di una vasta rete di infrastrutture per garantire un approvvigionamento costante e di qualità alle comunità italiane. Come osservato in precedenza, oggi la disponibilità idrica è minacciata dagli effetti del riscaldamento globale; è necessario dunque migliorare il grado di resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici in corso per tutelare la risorsa.

Le infrastrutture idriche in Italia possono essere suddivise in alcune categorie principali, ognuna delle quali gioca un ruolo cruciale nel sistema di gestione delle acque. Il sistema di approvvigionamento idrico è composto dalle captazioni (sorgenti, pozzi, gallerie drenanti) che sfruttano le risorse idriche sotterranee, dalle opere di presa per la captazione delle acque superficiali (es. impianti di sollevamento, traverse ecc...) e da una rete di dighe, bacini e serbatoi che consentono la raccolta e la conservazione dell'acqua proveniente dai fiumi e dalle sorgenti. In Italia sono presenti 532 invasi con un volume maggiore di 1 milione di metri cubi per un volume invasabile complessivo di 13,7 miliardi di metri cubi e un volume autorizzato di 11,8 miliardi di metri cubi. Queste infrastrutture sono interessate dal fenomeno dell'interimento, ovvero dalla sedimentazione di particelle terrigene, che senza una opportuna manutenzione riduce il volume d'acqua invasabile: ad oggi, mediamente, il 33% del volume invasabile a scala nazionale è ridotto a causa dei detriti che si accumulano nel fondale, si tratta di 4,3 miliardi di metri cubi. Esistono poi migliaia di invasi e serbatoi di taglia inferiore che, secondo un'ultima rilevazione di Ispra, dovrebbero aggirarsi attorno alle 26mila unità. Tra gli altri impianti utilizzati per l'approvvigionamento vi sono anche gli impianti di desalinizzazione. Il sistema di dissalazione italiano è rimasto stagnante per diversi decenni. Nonostante, l'Italia è il secondo Paese europeo per capacità di dissalazione, con circa il 7% della

<sup>169</sup> La disponibilità idrica rinnovabile si riferisce alla variazione di "internal flow", ovvero la differenza tra afflusso liquido al suolo (pioggia o neve in fusione) ed evapotraspirazione e si esprime in mm. Viene poi espressa in termini volumetrici

produzione giornaliera comunitaria. Ad oggi, il Paese produce poco più di 657mila metri cubi al giorno di acqua dissalata grazie a 340 impianti attivi sul territorio. Gli impianti italiani sono prevalentemente di piccole dimensioni, con il 61% caratterizzato da una capacità depurativa inferiore a 1.000 metri cubi al giorno e utilizzati a fini industriali per il 68% del totale. Inoltre, il 51% del totale è stato costruito prima del 2000, un dato che offre rilevanti opportunità di miglioramento, soprattutto se rapportato alla vita utile di circa 30 anni degli impianti. Una nuova vita al settore è stata offerta dal Decreto Siccità del 13 giugno 2023, che prevede uno snellimento dell'iter burocratico associato alla costruzione degli impianti di dissalazione. L'opportunità è già stata colta dalla Regione Puglia, che prevede la costruzione entro la metà del 2026 di un nuovo impianto di dissalazione a Osmosi Inversa di acqua salmastra da 55.400 metri cubi al giorno a Taranto. L'impianto sarà il più grande per uso civile in Italia e fornirà acqua potabile a circa 365mila persone. Per quanto riguarda la distribuzione delle acque, in Italia le reti di acquedotto italiane hanno uno sviluppo di circa 393mila km (dati Arera, 2023) con un'età di posa, allorquando conosciuta, di età compresa tra i 31 e i 50 anni nel 36% dei casi, mentre il 22% è caratterizzato da un'età maggiore di 50 anni. Una volta potabilizzata, distribuita e utilizzata, l'acqua diventa un refluo che viene raccolto attraverso reti fognarie (in Italia hanno uno sviluppo di circa 200mila chilometri) e convogliato verso gli impianti di depurazione. Questi impianti svolgono un ruolo cruciale, eliminando inquinanti e sostanze nocive prima del loro rilascio nell'ambiente. Secondo i dati aggiornati al 2020, i depuratori in esercizio sono circa 18mila: il 56% è costituito da vasche Imhoff o impianti di tipo primario e il restante 44% circa da depuratori con trattamento di tipo almeno secondario. Questi impianti sono progettati per trattare un carico massimo di inquinanti in ingresso pari a 107 milioni di abitanti equivalenti (A.E.). Il carico inquinante medio di natura organica biodegradabile effettivamente confluito negli impianti corrisponde a circa 67 milioni A.E. totali, il 94% del quale è depurato con trattamento di tipo secondario o avanzato.

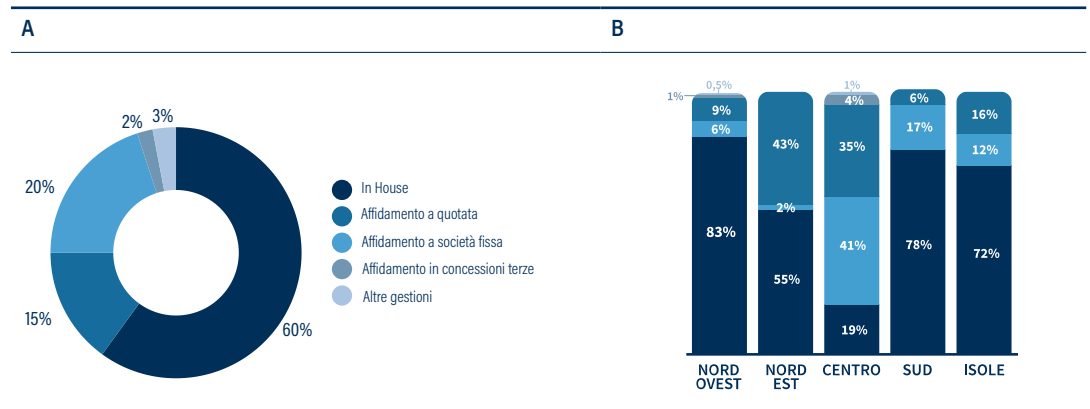
La gestione e il corretto dimensionamento delle infrastrutture idriche in Italia sono obiettivi prioritari, poiché è necessario bilanciare la crescente domanda di acqua con la necessità di preservare l'ambiente e proteggere la risorsa più preziosa. Inoltre, i cambiamenti climatici possono influenzare la disponibilità di acqua nel tempo, rendendo cruciale l'adozione di politiche e strategie a lungo termine per garantire la sostenibilità delle infrastrutture idriche e l'approvvigionamento continuo della popolazione.

Il superamento delle criticità legate alla governance del servizio idrico è inoltre necessario poiché costituisce un vulnus all'efficienza, efficacia ed economicità di un servizio destinato alla gestione di una risorsa essenziale e minacciata di scarsità. Sebbene giunto a completamento in quasi tutte le regioni d'Italia, il processo di governance locale del servizio idrico integrato presenta ancora delle residue criticità soprattutto in alcune aree del Sud Italia e relativamente all'operatività degli Enti di Governo d'Ambito nonché a una frammentazione gestionale che vede ancora il servizio gestito dagli enti locali.

Ad oggi, in Italia, si rilevano 88 bacini in cui l'affidamento è avvenuto in maniera conforme alla normativa pro tempore vigente e nei quali risiede circa il 95% della popolazione nazionale. Permangono delle situazioni di criticità in Campania e Sicilia. Gli ambiti individuati sono i bacini distrettuali di Napoli Nord e Sannita nella Regione Campania e gli ATO di Messina, Trapani e Siracusa in Sicilia. Nel complesso si tratta di 5 ambiti per una popolazione pari a circa 2,6 milioni di abitanti.

Considerando le modalità di affidamento della gestione nei vari ambiti territoriali (Figura 3 A), a livello nazionale per le gestioni in cui il servizio idrico è integrato (SII; 48 milioni di abitanti, 83% della popolazione nazionale), quella prevalente è rappresentata dall'in house providing (60% della popolazione), a cui seguono gli affidamenti a società quotate (20%), gli affidamenti a società miste (15%), concessioni a terzi per il 2% e altre gestioni (tra cui vi sono i privati) attorno al 3%. La ripartizione territoriale delle forme di affidamento (Figura 3 B), mette in luce come al Nord ovest, al Sud e nelle Isole le forme più diffuse siano gli affidamenti in house (tra il 72% e l'83% della popolazione servita da SII). Al Nord est e al Centro Italia si osserva una significativa presenza di affidamenti ad aziende quotate (rispettivamente è servito il 43% e il 35% della popolazione con piena integrazione dei servizi). Affidamenti a società miste si registrano nelle zone del Centro Italia, dove è servito il 41% della popolazione.

**Figura 3 - Distribuzione percentuale della popolazione servita da SII per tipologia di affidamento su base nazionale (A) e dettaglio per macroarea (B) (Fondazione Utilitatis – Blue Book 2024)**

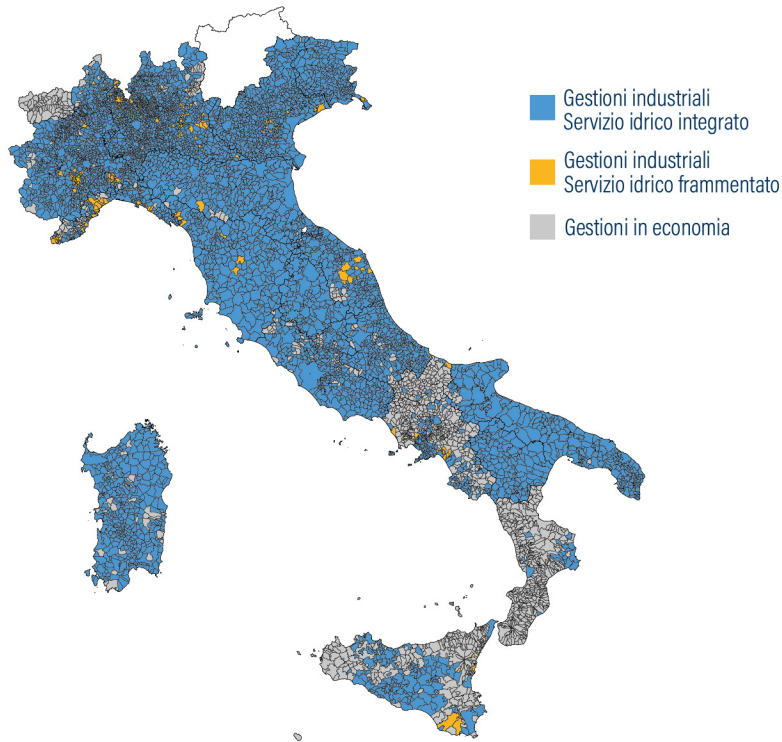


Nei prossimi anni si assisterà alla scadenza delle concessioni del servizio per un gran numero di cittadini: 44 concessioni scadranno entro il 2028 coinvolgendo circa 14,5 milioni di abitanti. Si tratta di un'occasione importante per tendere all'unicità della gestione e superare la frammentazione gestionale del servizio.

In Italia, oggi, sono 5.933 i comuni dove il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore industriale (Figura 8A): si tratta di 48 milioni di abitanti, pari all'83% della popolazione italiana. Sono invece 224 i comuni in cui il servizio è gestito da almeno un operatore industriale diverso, risultando pertanto frammentato, per una popolazione complessiva pari a circa 2 milioni di abitanti (circa il 4% della popolazione nazionale). Almeno 1.465 Comuni gestiscono direttamente almeno uno dei tre servizi tra acquedotto, fognatura e depurazione. Si tratta del 19% dei Comuni italiani, pari a circa 7,6 milioni di abitanti (il 13% del totale nazionale). L'80% delle gestioni in economia si concentra al Sud (61%) e nelle Isole (19%), si tratta di 1.168 Comuni in cui risiedono circa 7,1 milioni di abitanti pari al 93% della popolazione in economia su scala nazionale.

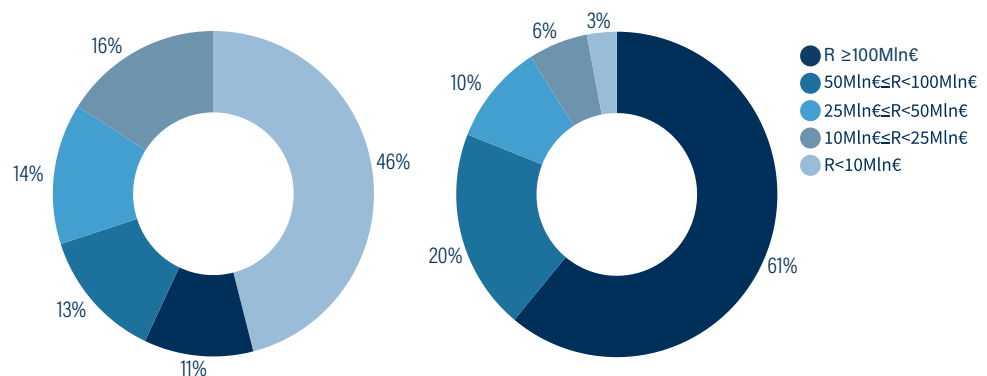
L'evoluzione dello stato della governance nel servizio idrico italiano sembra dunque volgere al meglio, grazie anche agli interventi normativi introdotti dalle azioni di riforma del PNRR. L'integrazione verticale del servizio vede però ancora delle criticità, soprattutto nei contesti meridionali dove permane l'esistenza di gestioni in economia anche in ambiti territoriali affidati secondo la normativa pro tempore vigente. Tenendo conto della percentuale di popolazione non ancora servita dal gestore unico d'ambito e della presenza di gestori specializzati solo in particolari fasi della filiera, è ragionevole supporre che anche nei prossimi anni il settore idrico continuerà a essere interessato da processi di aggregazione societaria e/o di integrazione verticale, che potranno concretizzarsi con la costituzione di nuove società o mediante il consolidamento di aziende per effetto della fusione tra imprese. Inoltre, come stimato dalla Fondazione Utilitatis, nei prossimi anni, si assisterà alla scadenza delle concessioni del servizio per un gran numero di cittadini: 44 concessioni scadranno entro il 2028 coinvolgendo circa 14,5 milioni di abitanti. Si tratta di un'occasione importante per tendere all'unicità della gestione e superare la frammentazione gestionale del servizio.

**Figura 4 - Distribuzione territoriale delle tipologie di gestione del servizio Idrico (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024)**



Il settore idrico italiano del resto, con un fatturato complessivo pari a 9,4 miliardi di euro, vale circa lo 0,5% del PIL nazionale, contribuendo all'occupazione di oltre 33.000 addetti (0,6% degli occupati del settore industriale e 0,1% degli occupati totali). Rispetto al 2021 si è verificato un incremento eguale del fatturato di settore e degli occupati pari a circa +16%, confermando il trend positivo delle principali voci di bilancio dal 2011 ad oggi. Sul campione di aziende selezionato (Figura 5), le imprese che hanno fatto registrare ricavi inferiori a 10 milioni di euro sono le più numerose (46%), ma incidono solo per il 3% sul fatturato totale del settore. Al contrario, le aziende con fatturato maggiore di 100 milioni di euro rappresentano solo l'11% del campione ma incidono sul 61% del fatturato totale.

**Figura 5 - Distribuzione percentuale del numero (A) e del fatturato (B) dei gestori industriali attivi nel servizio idrico per classe dimensionale (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024).**



In termini di valore aggiunto generato per addetto, senza considerare i grossisti, gli operatori di maggiori dimensioni fanno registrare i valori più elevati, con 195.400 euro per addetto. I piccoli gestori raggiungono un valore di 107.000 euro per addetto, valore notevolmente inferiore rispetto alla media di settore. Il costo del lavoro presenta invece un valore omogeneo per tutte le dimensioni societarie, che si attesta in media a 59.400 euro per addetto.

Analizzando i margini economici in relazione alla dimensione aziendale, si evidenzia che, all'aumentare del numero di abitanti serviti per operatore, si registra un incremento dell'EBITDA, rapportato al valore della produzione. Questa tendenza si rispecchia in modo simile negli indicatori EBIT e nel risultato d'esercizio, i quali, tuttavia, mantengono una sostanziale stabilità al di sopra della soglia dei 50 mila abitanti. Da ciò emerge che, mentre i gestori di medie e grandi dimensioni mostrano risultati di performance migliori, gli operatori di piccole dimensioni evidenziano valori che denotano difficoltà nella copertura dei costi totali, con un valore del 16% per EBITDA/VP, il 3% per EBIT/VP e il 4% per quanto riguarda il risultato di esercizio. I grossisti presentano valori leggermente inferiori alla media del settore, fatta eccezione per il rapporto EBITDA/VP.

## Focus territoriali regioni Puglia e Sardegna

Tra le regioni del Sud Italia, rappresentano un esempio in tema di governance e gestione del servizio la Puglia e della Sardegna. Nel primo caso si tratta di un ambito territoriale regionale dove l'unicità della gestione è stata portata a compimento su tutto il territorio a vantaggio degli investimenti che hanno permesso la realizzazione di infrastrutture che servono i cittadini in un contesto geologicamente scarso di risorse idriche. La Sardegna è l'unica regione italiana dove distretto idrografico e ambito territoriale coincidono, è presente il gestore unico e si distingue per la lungimirante capacità di pianificazione, che ha tenuto conto anche dei possibili effetti dei cambiamenti climatici in corso sul ciclo idrologico.

Nella quasi totalità dei comuni pugliesi il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore industriale (Acquedotto Pugliese) che opera su un ambito territoriale di dimensioni regionali: si tratta di 247 comuni per una popolazione residente pari a circa 3,9 milioni di abitanti. Restano 9 comuni gestiti in economia (popolazione di circa 24mila abitanti) di cui 2 soggetti che gestiscono il servizio in base a un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e 7 comuni che gestiscono almeno un segmento del servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina pro tempore vigente. Nel 2023 la Regione ha messo a punto un Piano d'Ambito ambizioso, che prevede investimenti per circa 7 miliardi di euro fino al 2045, finalizzato a tre obiettivi principali: i) la riduzione delle perdite di rete, che spesso arriva al 40% dei volumi trasportati; ii) il potenziamento del sistema dei depuratori, funzionale anche a mantenere competitiva l'economia economia blu della regione legata al mare pulito; iii) la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, anche attraverso intese con le Regioni limitrofe. Tra i 75 progetti strategici previsti dal Piano, è di grande importanza la realizzazione del dissalatore sul Fiume Tara, in provincia di Taranto, che con una potenzialità di 55.400 m<sup>3</sup> di acqua potabile al giorno consentirà l'approvvigionamento per 350.000 abitanti (il 9% della popolazione regionale), e il sistema di telecontrollo e monitoraggio delle infrastrutture nelle province di Bari, Barletta Andria Trani e Foggia.

La Sardegna è l'unica regione italiana in cui le dimensioni di distretto idrografico e ambito territoriale ottimale coincidono con i confini della regione stessa. Nel 93% dei comuni sardi il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore (Abbanoa), restano però 26 soggetti che gestiscono il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente di cui 23 gestioni in economia per una popolazione di circa 51.000 abitanti. L'importo complessivo degli interventi per il settore idrico derivante dal quadro delle annualità 2024-2026 ammonta a circa 1,3 miliardi di euro, mentre gli interventi individuati per il PNI/ISSI hanno un importo complessivo di 310 milioni di euro. Si tratta principalmente di progetti mirati alla conservazione del bilancio idrico e all'aumento delle risorse attuali per soddisfare un fabbisogno idrico maggiore: negli scenari di medio termine, la pianificazione distrettuale ha ipotizzato un incremento della domanda da 142 milioni di metri cubi all'anno fino ad arrivare a 609,9 milioni. Una pianificazione lungimirante e intelligente, che tiene conto dei possibili scenari indotti dagli effetti dei cambiamenti climatici in corso.

## 7.3. Investimenti e qualità del servizio nel settore idrico

La frammentazione gestionale, che vede contrapporsi essenzialmente gestori industriali a gestioni in economia, si traduce anche in una differente capacità di investimento che rallenta l'ammodernamento delle infrastrutture idriche e una qualità del servizio uniforme a livello Paese.

Le gestioni industriali confermano una capacità di investimento nettamente maggiore rispetto a quelle in economia. A partire dal 2012 (Figura 6), anno di ingresso dell'Autorità di regolazione nel servizio idrico, i gestori industriali hanno progressivamente aumentato gli investimenti che dai 33 euro per abitante del 2012 sono passati ai circa 70 euro per abitante del 2023<sup>170</sup> (+113%), con un incremento medio annuo attorno al 7%. La realizzazione degli interventi ha visto poi un significativo slancio a partire dal periodo 2017- 2018, incentivato dall'introduzione della regolazione della qualità tecnica del servizio (RQTI) che ha dato un forte stimolo alla realizzazione degli interventi attraverso incentivi e penalità, condizionati al raggiungimento di specifici standard da parte dei gestori del servizio. Allo stesso modo è verosimile che l'incremento nel tasso di investimento, osservato a partire dal 2021, sia legato anche ad un effetto delle risorse del PNRR destinate ad interventi per le infrastrutture del servizio idrico.

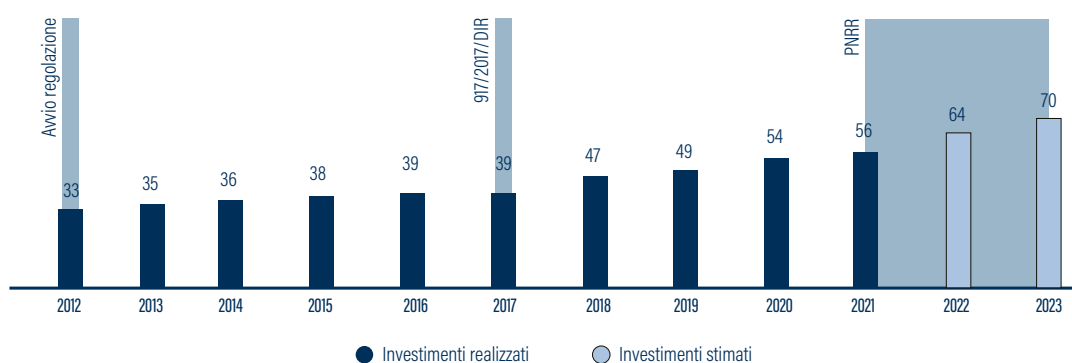
170 I dati del 2022 e 2023 sono stati stimati applicando un tasso di realizzazione degli investimenti programmati pari al 93% come da Relazione Annuale ARERA (2023). Le elaborazioni si basano su un campione di 48 gestori che servono una popolazione residente di circa 30 milioni di abitanti pari a circa il 50% della popolazione nazionale.



I valori medi di investimento pro capite delle gestioni in economia, analizzate annualmente dall'osservatorio Utilitatis, si attestano a un livello significativamente inferiore rispetto alle gestioni industriali, pari a 11 euro per abitante nell'anno 2022<sup>171</sup>. La ripartizione territoriale dei tassi medi di investimento sottolinea come la capacità di investimento sia leggermente maggiore nei Comuni del Nord e Centro Italia rispetto alle zone meridionali e insulari del Paese dove, tra l'altro, queste gestioni sono ancora abbastanza diffuse.

Se dunque il dato medio relativo alle gestioni industriali si avvicina progressivamente alla media quinquennale pro capite europea, pari a 82 euro per abitante, i dati relativi alle gestioni in economia confermano ancora una volta un livello di investimento troppo basso, e distante dagli standard europei e dalla media delle gestioni industriali italiane.

**Figura 6 - Serie storica degli investimenti pro capite realizzati dai gestori industriali nel periodo 2012-2023 (dati in € per abitante). (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024).**



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sta agendo da propulsore con il fine di garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo. Sono circa 3,5 i miliardi di euro destinati ad interventi che devono concludersi entro il 2026 e che riguardano non solo l'approvvigionamento (es. captazione, adduzione) ma anche la distribuzione e la depurazione. L'orizzonte temporale delle risorse REACT-EU, pari a 476 milioni di euro per interventi sul recupero delle perdite di rete e la digitalizzazione delle reti in alcune regioni del Sud Italia, si è invece concluso alla fine del 2023. La completa attuazione degli investimenti finanziati dal PNRR<sup>172</sup>, può generare un aumento del PIL pari a circa lo 0,2% a livello nazionale, mentre è più rilevante l'impatto sul Meridione (+0,6% sul PIL della macro-area). Allo stesso modo il piano di investimenti è capace di attivare circa 54mila unità lavorative (di cui circa 21mila nel Mezzogiorno e circa 33mila al Centro Nord).

La recente rimodulazione del PNRR ha visto inoltre la proposta di ulteriori nuove risorse per il settore, quantificabili in circa 1 miliardo di euro per il recupero delle perdite di rete. In totale dunque le risorse PNRR destinate al settore idrico ammontano a circa 5 miliardi di euro.

Nel garantire un livello di investimento adeguato al miglioramento del livello del servizio e del grado di resilienza delle infrastrutture idriche, la tariffa gioca un ruolo pivotale. L'analisi dei corrispettivi richiesti alle utenze domestiche residenti per il servizio idrico integrato nel 2023<sup>173</sup>, mostra come la spesa media per un'utenza domestica di 3 componenti con un consumo di 150 metri cubi d'acqua all'anno sia stata di 364 euro, con differenze riscontrabili tra le varie zone geografiche del Paese. Il Nord Italia fa registrare la spesa più bassa con 312 euro l'anno, ben al di sotto della media nazionale, mentre il Centro raggiunge un livello di spesa parecchio superiore alla media e pari a 447 euro l'anno. Il Sud Italia con 371 euro l'anno si attesta leggermente al di sopra della media campionaria. L'analisi dei corrispettivi pubblicati annualmente dall'Autorità (elaborati per il periodo 2014-2022), unita all'incremento 2022-2023 stimato per il campione, restituisce l'andamento degli incrementi tariffari in Figura 7. Assunto il 2014 come anno base, in 9 anni l'aumento dei corrispettivi è stato di circa il 33%, con un tasso medio di crescita pari a

<sup>171</sup> Le elaborazioni sono condotte sui dati dei certificati di conto consuntivo (CCC)

<sup>172</sup> Elaborazione realizzata in collaborazione con SVIMEZ considerando un volume complessivo degli investimenti per il settore idrico italiano pari a circa 4 miliardi di euro.

<sup>173</sup> Campione di quasi 38 milioni di abitanti (pari al 64% della popolazione italiana), che comprende le utenze di 62 bacini tariffari.

circa il 3% annuo. Analizzando l'andamento nel tempo si registra nel primo biennio un aumento deciso, in media superiore al 5% annuo. Dal 2016 in poi inizia un trend di crescita meno evidente, che passa dai quasi 3 punti percentuali del 2017 allo 0,7% del 2020, anche a causa delle conseguenze tariffarie dell'implementazione della disciplina della qualità tecnica. Negli ultimi anni e in particolare a partire dal 2020, si è assistito ad una crescita importante dei corrispettivi fino a circa +5% l'anno, fattore su cui può avere inciso il contributo di quelle componenti tariffarie volte ad un parziale recupero dell'incremento dei prezzi dell'energia elettrica, fenomeno tutt'ora in corso. La stima di crescita dei corrispettivi tra 2022 e 2023, definita sulla base del campione analizzato, è pari a +4,7%.

**Figura 7 - Stima dell'andamento medio dei corrispettivi del SII (anno base 2014=100) (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024).**



Pur sembrando elevata, la spesa per il servizio idrico in Italia è una delle più basse d'Europa. Confrontando il posizionamento di alcune grandi città italiane con le principali metropoli europee, rispetto ad un valore medio di tariffa unitaria del campione pari a 3,6 euro per metro cubo, le città di Roma, Palermo, Napoli e Milano mostrano valori ben al di sotto della media con il dato del capoluogo lombardo che segna la tariffa più bassa dell'intero campione: 0,8 euro per metro cubo. La tariffa unitaria di Napoli, Palermo e Roma si colloca attorno a circa 2 euro per metro cubo, ben al di sotto dei valori registrati in altre città del Nord Europa come Amsterdam, Brussels, Monaco o Berlino dove le tariffe sono superiori ai 4 euro per metro cubo fino a raggiungere e superare i 6 euro per metro cubo.

## 7.4. Gestione delle acque e debito generazionale

Le necessità di investimento per raggiungere gli obiettivi nazionali di qualità, economicità ed efficienza del servizio, tutela della salute pubblica e salvaguardia dell'ambiente riguardano tutte le fasi della filiera del servizio: a partire dalla captazione alla potabilizzazione, passando alle fasi della distribuzione della risorsa, la raccolta e trasporto reflui fino alla depurazione.

Tariffa e investimenti sono strumenti orientati ad un miglioramento continuo della qualità del servizio, in un'ottica di sviluppo sostenibile. Valutando complessivamente le performance di settore, il Report di Sostenibilità 2023 della Fondazione Utilitatis mira proprio ad individuare gli aspetti per cui le aziende Associate alla Federazione Utilitalia possono dare un contributo positivo rilevante, evidenziando le interconnessioni con i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 valutati attraverso una batteria di indicatori strategici. L'analisi ha coinvolto un numero sempre maggiore di aziende che, nel 2023, sono state 43 (circa il 48% delle Associate). Per le aziende del settore idrico sono stati valutati alcuni indicatori tra cui: i) perdite idriche; ii) qualità dell'acqua potabile; iii) investimenti realizzati; iv) qualità dell'acqua depurata; v) fanghi recuperati.

- **Perdite idriche:** in Italia le perdite di rete ammontano al 42% (dati Arera, 2023), a fronte di un obiettivo nazionale fissato al 25%. Le perdite di rete registrano forti variazioni geografiche: nel Nord-

Est ammontano in media al 38%, nel Nord-ovest al 32%, nel Centro al 43% e nel Sud e Isole al 50%. Le perdite lineari delle aziende censite ammontano invece a 15,8 metri cubi per chilometro al giorno, con un obiettivo di riduzione nazionale recentemente passato a 12 metri cubi per chilometro al giorno. Per contenere le perdite idriche, i gestori provvedono alla manutenzione della rete arrivando anche a completi interventi di sostituzione delle tubature. Per il monitoraggio e l'individuazione delle perdite sono utilizzati sistemi di distrettualizzazione delle reti (ovvero la segmentazione della rete sul territorio) e di telecontrollo, che monitorano le variazioni nella pressione e nella portata: la percentuale di reti distrettualizzate del campione è pari al 39%. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.4 dell'obiettivo 6 dell'Agenda 2030, dedicato all'aumento entro il 2030 del grado di efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore, garantendo approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze.

- **Qualità dell'acqua potabile:** a livello generale, in Italia la conformità dell'acqua potabile ai parametri dettati dalla normativa è superiore al 96%, a fronte dell'obiettivo molto rigoroso e sfidante del 99% stabilito da ARERA. Per i gestori associati appartenenti al campione della serie storica, la conformità dell'acqua potabile è pari a circa il 97% dei campionamenti nel 2022. La Direttiva della Commissione europea n. 1787/2015 del 6 ottobre 2015 ha introdotto la metodologia Water Safety Plans (WPS) per la strutturazione delle attività di prevenzione e controllo finalizzate a garantire la migliore qualità delle acque potabili. Sulla base dei dati elaborati dalla Fondazione Utilitatis, i WPS sono stati adottati da 22 gestori, per un numero di utenti superiore ai 7,8 milioni. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.3 dell'obiettivo 6, dedicato al miglioramento entro il 2030 della qualità dell'acqua.
- **Investimenti:** gli investimenti realizzati nel servizio idrico, incrementati dall'avvio della regolazione del servizio da parte di ARERA nel 2012 che ha spronato l'intera industria idrica a evolvere verso performance di maggiore efficienza, sono arrivati a un livello nazionale stimato per gli operatori industriali in circa 70 euro per abitante nel 2023. Questo trend conferma che la regolazione nazionale ha effettivamente contribuito a far crescere gli investimenti complessivi e a ridurre la distanza tra il livello di investimenti realizzati e il fabbisogno complessivo. Il tema degli investimenti concorre al raggiungimento di tutti i traguardi dell'obiettivo 6 dell'Agenda 2030.
- **Qualità dell'acqua depurata:** in Italia, la quota di campioni di reflui depurati conformi è pari al 91,2% (dato 2022), a fronte di un obiettivo nazionale del 99%. La depurazione dei reflui in Italia è da tempo oggetto di procedimenti sanzionatori da parte dell'Unione Europea. La Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane stabiliva infatti l'obbligo di depurazione dei reflui collettati, con scadenze differenziate a seconda delle dimensioni degli agglomerati urbani. La depurazione, in un'ottica di economia circolare e di uso efficiente delle risorse, potrà essere non più il processo finale ma quello intermedio nel ciclo degli usi dell'acqua. Il riutilizzo dell'acqua depurata per usi irrigui o industriali andrebbe incoraggiato anche attraverso misure incentivanti, che ne stimolino l'uso in sostituzione di quella prelevata dalle riserve idriche. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.3 dell'obiettivo 6, ovvero al miglioramento della qualità dell'acqua riducendo l'inquinamento e dimezzando la quantità di acque reflue non trattate, aumentandone il riciclaggio e il reimpiego sicuro, ma anche al traguardo 6.6 dedicato alla protezione degli ecosistemi legati all'acqua.
- **Fanghi recuperati:** in Italia circa il 9% dei fanghi di depurazione è ancora smaltito in discarica, ampiamente al di sotto dell'obiettivo nazionale massimo del 15%. Per il campione di cui si dispone la serie storica, la percentuale di ricorso alla discarica registrata per il 2022 è pari a circa il 16% dei fanghi prodotti, dato in linea rispetto a quello registrato per il 2021. I fanghi di depurazione, in un'ottica di economia circolare, possono essere valorizzati quindi in chiave energetica come combustibile per la produzione di energia elettrica o termica, o attraverso la digestione anaerobica per la produzione di biogas che con l'upgrading viene raffinato in biometano che alimenta le flotte dei mezzi aziendali, o immesso nei gasdotti nazionali. Inoltre, secondo la Commissione europea, se si ricicla il fosforo contenuto nei fanghi di depurazione si potrebbe coprire approssimativamente il 20-30% del fabbisogno di concimi fosfatici dell'Unione che dipende per il 90% da fosforo importato da Paesi extra europei, con effetti molto positivi sulla propria bilancia commerciale. L'utilizzo, infine, dei fanghi di depurazione in agricoltura – nel rispetto di stringenti parametri qualitativi – offre ai terreni la possibilità di un arricchimento dal punto di vista organico. Ricchi di azoto e fosforo, i fanghi possono essere utilizzati come concimi, ammendanti o correttivi dei terreni. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.3 dell'obiettivo 6, ed in particolare al miglioramento della qualità dell'acqua, eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e dimezzando la quantità di acque reflue non trattate, aumentandone il riciclaggio e il reimpiego sicuro.

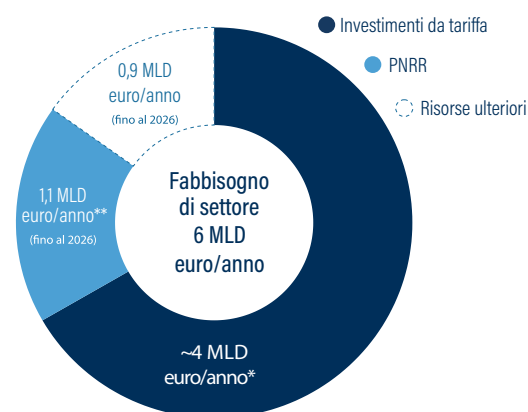
È necessario dunque pianificare interventi volti a garantire una buona continuità nel livello di approvvigionamento idrico, da questo punto di vista vanno segnalati i dati relativi al Centro e al Sud Italia dove secondo l'Autorità di regolazione si registrano le maggiori criticità legate al mantenimento di adeguati livelli di continuità del servizio: nell'area meridionale e insulare si registra un valore medio di interruzioni per utente pari a 204 ore l'anno. Il dato, seppur in miglioramento rispetto a qualche anno fa, sembra essere influenzato anche dalle "turnazioni" legate all'avvicinarsi di stagioni parecchio siccitose negli anni più recenti. Resta comunque un dato lontanissimo dai valori medi registrati al Nord Italia dove le interruzioni del servizio per utente si aggirano tra le 0,66 e 0,88 ore l'anno.

Il sistema idrico nazionale richiede un impegno di manutenzione straordinaria per il rifacimento e il mantenimento in efficienza delle reti e degli impianti ben al di sopra dell'attuale spesa capitale. Procedendo con l'attuale ritmo degli investimenti, il nostro Paese continuerà ad accumulare una certa quota di debito infrastrutturale che le generazioni future saranno costrette a colmare, esattamente come sta avvenendo in questi giorni.

La spesa nei prossimi anni è effettivamente in crescita, dai 56 € per abitante del 2021 ai circa 70 € per abitante programmati nel 2023. Tuttavia gli investimenti dovrebbero crescere ancora per colmare il fabbisogno complessivo di settore stimato in almeno 6 miliardi di euro l'anno (Figura 8). Oggi gran parte di questo fabbisogno è coperto dalla tariffa da cui provengono circa 4 miliardi di euro l'anno. Il PNRR ha certamente dato un impulso sulla finestra temporale 2021-2026 stimabile in circa 1,1 miliardi di euro l'anno. Sono necessarie risorse ulteriori, pari a circa 0,9 miliardi di euro l'anno per raggiungere la quota di fabbisogno prevista per il nostro Paese. Risorse che, dal 2027, aumenteranno a 2 miliardi di euro l'anno, una volta esaurito il ruolo del PNRR.

Questa stima viene confermata se si confronta la spesa d'investimento dell'Italia per il settore idrico con quella di altri Paesi europei (Figura 9). A prescindere dagli assetti proprietari, organizzativi e regolatori del servizio, l'Italia ha nettamente migliorato la sua posizione rispetto agli ultimi anni ma è ancora indietro rispetto ad altri Paesi simili (per esempio la Francia) a fronte di una delle tariffe più basse in tutta l'Unione Europea: tra i grandi Paesi europei solo la Spagna ha una media quinquennale degli investimenti pari a circa 22 euro per abitante, ma con una tariffa media paragonabile a quella del nostro Paese (2,1 - 2,3 €/m<sup>3</sup>).

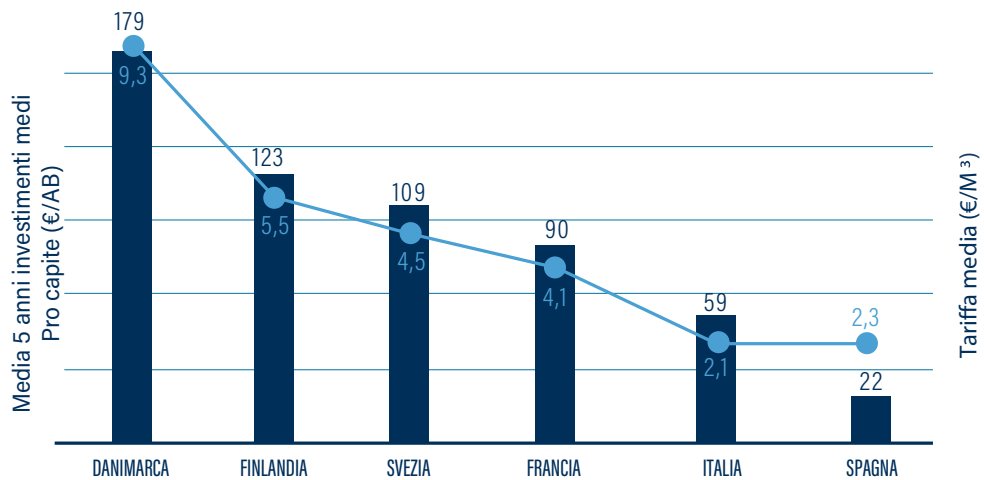
**Figura 8 - Sintesi della composizione del fabbisogno annuo stimato per il settore idrico italiano (Fonte: Blue Book, 2024).**



\*Investimenti medi complessivi annui pianificati dai gestori nel periodo 2021-2023 (investimenti coperti da tariffa + fondi pubblici).

\*\* La cifra non include i 476 milioni di euro fondo React UE dedicati ad interventi per le perdite di rete al Sud Italia con orizzonte temporale di spesa al 2023. La cifra include 1,02 miliardi di euro dalla rimodulazione del PNRR impegnabili sul periodo 2024-2026.

**Figura 9 – Confronto tra tasso di investimento pro capite (media quinquennale) e tariffa media di alcuni Paesi Europei (dati 2021; Fonte: Fondazione Utilitatis – Blue Book 2024).**



I mancati investimenti degli anni precedenti l'avvio della regolazione costituiscono un debito infrastrutturale che sta pesando sulle nostre generazioni, ma che si sta cercando di colmare. Il rilancio degli investimenti è particolarmente significativo per prevenire la formazione di un debito generazionale, apportando inoltre grandi benefici diretti e indiretti legati alla promozione dei territori, alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela della risorsa idrica. Adeguare le infrastrutture agli effetti dei cambiamenti climatici sul ciclo idrologico è necessario anche per generare positivi effetti sulla domanda interna e sul mercato del lavoro. Pianificazione e programmazione devono agire in un'ottica di sistema, eliminando le dinamiche emergenziali, ma anzi operando secondo un'azione preventiva. In questo senso anche la regolazione, con l'introduzione del macroindicatore MO, mette in evidenza l'urgenza di intervenire tenendo in seria considerazione le sfide climatiche ed economiche che ci stanno impegnando, anche e soprattutto per garantire un servizio di qualità con infrastrutture moderne e resilienti.

Il settore idrico, infatti, caratterizzato dalla diffusione capillare tipica dei servizi a rete e dalla necessità rilevante di opere e interventi di taglia varia, consente una rapida e agevole cantierabilità e si offre come motore di sviluppo diffuso e delocalizzato nel segno di uno sviluppo sostenibile.



# Relazione sui servizi pubblici 2024

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini  
Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)

Allegato 2.

La prospettiva degli utenti:  
buone pratiche e qualità percepita

La Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini comprende i volumi:

**Relazione sui servizi pubblici 2024**

Allegato 1 La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità nel quadro degli SDG's

Allegato 2 La prospettiva degli utenti: buone pratiche e qualità percepita

# Relazione sui servizi pubblici 2024

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini  
Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)

---

## *Allegato 2.*

LA PROSPETTIVA DEGLI UTENTI: BUONE PRATICHE  
E QUALITÀ PERCEPITA





La segnalazione delle buone pratiche per la "Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini" relativa all'anno 2023 è stata affidata al **Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile**, coordinato dalla Cons. Ivana PAIS e dal Cons. Paolo PIRANI.

Il Forum è composto dalle seguenti associazioni:

ACU, ADICONSUM, ADOC, ADUSBEF, ALTROCONSUMO, ASSOUTENTI, CITTADINANZATTIVA, CODACONS, CODICI, CONFCONSUMATORI, CTCU, FEDERCONSUMATORI, LA CASA DEL CONSUMATORE, LEGA CONSUMATORI, MOVIMENTO CONSUMATORI, MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO, U.DI.CON, UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI e ASVIS in qualità di invitato permanente.

A tutte le associazioni va il ringraziamento per la partecipazione alla prima edizione dell'iniziativa del premio CNEL "Impatto PA".

A seguito delle segnalazioni effettuate dalle associazioni di consumatori che compongono il Forum, con determinazione del Presidente del CNEL n. 68 del 10 luglio 2024, è stata nominata la commissione istruttoria per la valutazione.

Alla commissione hanno partecipato:

- Marcella **MALLEN**, Consigliera CNEL, con funzioni di Presidente;
- Alessandra **AURELI**; Consigliere del Presidente CNEL per il programma, l'organizzazione dei processi e i rapporti internazionali;
- Andrea **BERNARDO**; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome;
- Fiovo **BITTI**; Consigliere CNEL;
- Monica **CECCHI**, Ministero per la Pubblica Amministrazione;
- Annalisa **D'AMATO**, Associazione Nazionale Comuni Italiani;
- Antonio **DI BARI**, Associazione Nazionale Comuni Italiani;
- Federica **FARNETI**, Università di Bologna;
- Andrea **GARLATTI**, Università di Udine;
- Alessandro **GERIA**, Consigliere CNEL;
- Claudia **GIOVANNINI**, Unione Province d'Italia;
- Angela **GUERRIERI**, Ministero per la Pubblica Amministrazione;
- Camilla **LANDI**, Ministero per la Pubblica Amministrazione;
- Andrea **PACELLA**, Unione Province d'Italia;
- Emanuele **PADOVANI**, Università di Bologna;
- Ivana **PAIS**, Consigliera CNEL;
- Paolo **PIRANI**, Consigliere CNEL;
- Raffaella **PORRATO**, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome;
- Raffaella **SAPORITO**, Università Bocconi;
- Larissa **VENTURI**, Dirigente CNEL;
- Carlo **VERMIGLIO**, Università di Messina.
- A supporto della commissione è stata indicata la dott.ssa Nicoletta **MATURI**.

Ai membri della commissione, alla dott.ssa MATURI ed a tutta la struttura CNEL per il supporto organizzativo, vanno i ringraziamenti per l'impegno profuso nella realizzazione dell'iniziativa.



# 1. Indice

## CAPITOLO 1

---

### **Le buone pratiche dei territori: il premio CNEL "Impatto PA"**

- |    |                                                                                      |    |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Un premio "condiviso": la partecipazione dei consumatori al premio CNEL "Impatto PA" | 7  |
|    | <i>Box - Amministrazione condivisa</i>                                               | 8  |
| 2. | Metodo di lavoro                                                                     | 9  |
| 3. | Le buone pratiche territoriali                                                       | 14 |

## CAPITOLO 2

---

### **L'evoluzione dei sistemi di misurazione della qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini**

- |    |                                                                                  |    |
|----|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Premessa: la realtà mutevole dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni | 43 |
| 2. | Di cosa parliamo quando parliamo di servizio pubblico                            | 44 |
| 3. | Valutare l'azione amministrativa                                                 | 45 |
| 4. | Il servizio pubblico visto da chi ne usufruisce                                  | 47 |
| 5. | Il servizio pubblico visto da chi lo eroga                                       | 50 |
| 6. | Considerazioni di sintesi                                                        | 53 |

# 1. Le buone pratiche dei territori: il premio CNEl "Impatto PA"

a cura di Emanuele Padovani<sup>1</sup>

## 1. Un premio “condiviso”: la partecipazione dei consumatori al premio CNEL “Impatto PA”<sup>2</sup>

All'interno della Relazione è stato previsto, per la prima volta, l'inserimento di un capitolo dedicato alla descrizione di buone pratiche della PA, con l'obiettivo di mettere in luce le eccellenze sviluppate, sia a livello centrale sia locale nei vari territori, con l'ultima finalità di fornire esempi positivi delle attività svolte dalle organizzazioni pubbliche, replicabili in altri contesti operativi, secondo la prospettiva dell'utilizzatore finale dei servizi.

Tale prospettiva, adottata nel processo di selezione delle buone pratiche e di valorizzazione tramite la previsione di un premio alle migliori è del tutto in linea con l'impianto della Relazione, improntato ad una metodologia d'approccio alla misurazione della performance della PA più orientata alla valutazione dell'impatto generato sulla qualità della vita degli utenti dei servizi pubblici.

In questa direzione è stato significativo affidare, attraverso un procedimento ad evidenza pubblica, la segnalazione delle buone pratiche al “Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile”. Il Forum è stato istituito presso il CNEL con determinazione del Presidente del 24 maggio 2023 ed è coordinato dai Consiglieri Cnel Paolo Pirani e Ivana Pais. Il Forum persegue l'obiettivo di promuovere e valorizzare, su tutto il territorio nazionale, il dibattito e l'elaborazione delle proposte risultanti dalle sollecitazioni provenienti dalle Organizzazioni rappresentative dei Consumatori sui temi del consumo responsabile e dell'impatto del giudizio dei consumatori sull'organizzazione del lavoro nei nuovi modelli produttivi (gig-economy), nonché per il supporto alle istruttorie finalizzate alle iniziative, anche di natura legislativa, necessarie per assicurare l'applicazione dei Principi generali della Carta Costituzionale, in particolare dell'articolo 41. Al Forum sono stati invitati a prender parte i rappresentanti delle Associazioni iscritte all'elenco di cui all'art. 137 Codice del consumo, ovverosia organizzazioni di consumatori e di utenti rappresentative a livello nazionale di cui al Decreto direttoriale del competente Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Hanno aderito al Forum istituito dal CNEL ben 18 delle 19 associazioni riconosciute ACU, ADICONSUM, ADOC, ADUSBEF, ALTROCONSUMO, ASSOUTENTI, CITTADINANZATTIVA, CODACONS, CODICI, CONFCONSUMATORI, CTCU, FEDERCONSUMATORI, LA CASA DEL CONSUMATORE, LEGA CONSUMATORI, MOVIMENTO CONSUMATORI, MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO, U.DI.CON, UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI. Inoltre, ASVIS partecipa ai lavori del “Forum” come invitato permanente.

La scelta di affidare al Forum la segnalazione delle buone pratiche è stata concepita nell'ottica di una maggiore attenzione ai beneficiari dell'azione pubblica, in linea con le teorie e le pratiche più aggiornate di *public management*.

La prima fase di selezione, attuata dalle organizzazioni dei consumatori, è avvenuta attraverso un modulo on line contenente gli elementi utili per alimentare il processo valutativo. In particolare, sono stati indicati i seguenti criteri di selezione: capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale), capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio, capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio, capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori

<sup>1</sup> Professore di Public Management & Accounting presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali  
<sup>2</sup> Di Marcella Mallen, Consigliere CNEL, Presidente ASVIS e Presidente di Prioritalia

adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio, replicabilità e scalabilità del servizio.

La risposta dei consumatori, tenendo conto della novità assoluta nel panorama delle valutazioni dei servizi pubblici, è stata superiore alle attese: sono giunte circa cinquanta segnalazioni di buone pratiche, sufficientemente diversificate tanto a livello tematico che territoriale.

Ciò conferma la consapevolezza e l'interesse degli utenti finali rispetto ai servizi dei quali usufruiscono nelle dinamiche di vita quotidiana e dimostra, anche, una sicura disponibilità ad essere protagonisti di un cambiamento positivo, nell'ottica di orientare le politiche pubbliche verso la maggiore efficacia dei servizi.

Sono proprio questi i tratti distintivi e originali dell'iniziativa del premio CNEL "Impatto PA" che ha dato voce ai consumatori nella selezione iniziale delle buone pratiche, non prendendo in considerazione autocandidature da parte delle amministrazioni stesse ma privilegiando le segnalazioni "dal basso".

Il coinvolgimento dei cittadini/consumatori nel processo valutativo concretizza un cambiamento radicale di prospettiva, potenzialmente destinato ad influire sulla stessa mentalità del consumatore, ad oggi più propenso a segnalare i vizi e i difetti anziché le virtù e le eccellenze della PA.

Sotto questo profilo, l'auspicio è che questa iniziativa possa, in qualche misura, essere da stimolo a promuovere un dialogo collaborativo tra erogatori di servizi pubblici e utenti e contribuire a innescare forme di amministrazione condivisa, seguendo l'input derivante a livello legislativo dal Codice del Terzo Settore.

## Amministrazione Condivisa

di Vanessa Pallucchi, Portavoce del Forum Nazionale del Terzo Settore

Nel 2017 il Codice del Terzo Settore ha introdotto in Italia l'amministrazione condivisa (art 55 D. Lgs. 117/17), un innovativo modello di relazione tra PP.AA. e Terzo settore. La co-programmazione e la co-progettazione sono gli strumenti, di tipo collaborativo, in cui si declina: il primo volto all'individuazione degli interventi da realizzare, e delle relative modalità, per soddisfare i bisogni di persone e comunità; il secondo finalizzato alla concreta attuazione sui territori. Ci risulta essere un unicum in ambito europeo: vi sono alcune esperienze di collaborazione fra PP.AA. e organizzazioni della società civile in Germania, Olanda, Svezia, Spagna ma sono limitati alla gestione di aree verdi, parchi e altri spazi pubblici.

La codifica dell'amministrazione condivisa rappresenta un'evoluzione delle esperienze di coprogettazione già avviate nel nostro Paese grazie alla legge 328 del 2000, che consentiva sperimentazioni di questo tipo su attività in campo socio-assistenziale. Il passo in avanti è stato dunque notevole: da una parte è stata prevista per la prima volta anche la co-programmazione, valorizzando quindi il contributo del Terzo settore nell'elaborare soluzioni ai problemi riscontrati dalle persone nell'accesso a servizi e diritti. Dall'altra parte sono stati estesi, ben oltre il perimetro socio-assistenziale, gli ambiti in cui la si può realizzare. Ma soprattutto, con il Codice del Terzo Settore l'amministrazione condivisa non assume più la veste di una sperimentazione, bensì diventa una modalità strutturale di rapporto tra enti pubblici ed ETS. La sua importanza è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale con la sentenza 131 del 2020, che la definisce un modello basato sulla *"convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico"*.

Ponendosi come alternativa al tradizionale sistema previsto dal Codice degli appalti fondato sul principio della concorrenza, l'amministrazione condivisa apre alla possibilità di un welfare collaborativo, ovvero a una risposta qualitativamente migliore, anche perché partecipata da più soggetti, ai bisogni delle comunità. Permette, infatti, di valorizzare la capacità del Terzo settore di intercettare le necessità esistenti sui territori e di farvi fronte, e di accompagnare in modo costruttivo e propositivo il nuovo modo di intendere i rapporti con le amministrazioni pubbliche. Non da ultimo, l'amministrazione condivisa è uno strumento chiave per attuare il principio costituzionale della sussidiarietà.

Già diverse Regioni e Comuni (ad esempio la Regione Toscana, le Città di Bologna e Milano) hanno adottato appositi regolamenti o norme per utilizzare al meglio gli strumenti dell'amministrazione condivisa. Dal 2021, inoltre, assistiamo a una consistente crescita del numero di avvisi di co-programmazione e co-progettazione (oltre mille), pari a + 220% nel 2021 e + 338% nel 2022 rispetto alla media del triennio 2018-2020<sup>3</sup>.

È il segnale dell'inizio di un importante e positivo cambiamento nella direzione di un modello di sviluppo più inclusivo e partecipato, nonostante vi siano ancora diversi nodi critici e interrogativi da risolvere. Tra questi, vi è sicuramente la netta prevalenza delle attività di co-progettazione su quelle di co-programmazione, ad evidenziare come buona parte del processo di implementazione e diffusione dell'amministrazione condivisa dipenda anche da un cambiamento di mentalità, un salto culturale che deve interessare tanto le amministrazioni quanto il Terzo settore stesso. Devono inoltre essere chiarite le corrette forme di ricorso alla co-programmazione e co-progettazione, i requisiti di partecipazione, le nuove competenze e figure professionali necessarie. Senza dubbio questo importante processo di rafforzamento dell'amministrazione condivisa potrà giovare del lavoro dell'Osservatorio dell'amministrazione condivisa istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che vede la partecipazione anche di esponenti del Terzo settore e che a breve avvierà i suoi lavori.

<sup>3</sup> cf <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/l-amministrazione-condivisa-e-l-effetto-di-sistema-prime-valutazioni> )

## 2. Metodo di lavoro

Per individuare un metodo di lavoro per la selezione delle migliori pratiche territoriali, sono state esaminate e valutate varie iniziative simili avviate nel contesto italiano, europeo ed internazionale, tra cui:

- il "Premio PA a colori" del Forum PA, istituito nel 2024<sup>4</sup>;
- l'"European Public Sector Award – EPSA" dell'European Institute of Public Administration - EIPA, Maastricht, NL, attivo dal 2009 (con 8 edizioni biennali svolte)<sup>5</sup>;

il "Public Administration Awards in Western Balkans", organizzato dalla Regional School of Public Administration - RESPA (organismo di cooperazione tra Commissione Europea e Banca Mondiale), avviati nel 2020 (con 2 edizioni biennali realizzate)<sup>6</sup>.

Nell'analisi di queste iniziative, sono state studiate le categorie delle buone pratiche, i metodi di selezione, i criteri di valutazione, così come il processo di valutazione. L'obiettivo è stato quello di sviluppare il modello CNEL "Impatto PA" unico e distintivo rispetto a quelli già esistenti, in linea con gli obiettivi stabiliti.

### 2.1. Categorie

Per definire le categorie di buone pratiche, ossia i temi attraverso i quali raggrupparle in modo significativo, sono stati adottati due criteri principali: limitare il numero e collegarle alle linee guida già stabilite a livello strategico-istituzionale. Rispetto alle iniziative prese in considerazione, il numero di categorie varia da un minimo di tre (in due casi) a un massimo di sette (nell'iniziativa del Forum PA).

Allo stesso tempo, DG Reform della Commissione Europea ha recentemente lanciato la misura ComPAct<sup>7</sup>, volta a migliorare le capacità e la qualità delle pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale. Questa iniziativa mira a rendere le amministrazioni pubbliche meno burocratiche, più rapide nella fornitura dei servizi, più trasparenti e più vicine ai cittadini, attraverso tre pilastri fondamentali: la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione e la transizione verde.

Di conseguenza, la focalizzazione strategica a livello europeo si concentra su tre temi, due dei quali sono già stati considerati da tutte le iniziative analizzate: la digitalizzazione e la transizione verde. La terza categoria, considerando anche gli utenti finali, è la partecipazione e la cooperazione dei cittadini, individualmente o in forma associata, nella produzione dei servizi pubblici. Questo aspetto amplia il primo pilastro del ComPAct coinvolgendo attivamente attori esterni alla pubblica amministrazione nella co-produzione e co-progettazione dei servizi, in linea con le teorie e le pratiche più aggiornate di public management<sup>8</sup>.

Sono state, pertanto, individuate le seguenti tre categorie di buone pratiche:

- **Digitalizzazione:** processo di trasformazione dei servizi e delle attività amministrative tradizionali in forme digitali, utilizzando tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); grazie a questo processo si migliora l'efficienza, la trasparenza e l'accessibilità dei servizi pubblici, semplificando le procedure e riducendo i tempi di risposta; la digitalizzazione può coinvolgere una vasta gamma di iniziative, tra cui la creazione di portali online per l'erogazione di servizi pubblici, l'implementazione di sistemi di gestione elettronica dei documenti, l'automatizzazione dei processi amministrativi mediante l'uso di software specifici.
- **Transizione verde:** processo di adozione di politiche, pratiche e tecnologie volte a ridurre l'impatto ambientale delle attività della PA e a promuovere la sostenibilità ambientale, attraverso la riduzione dell'impronta ambientale (riduzione energia, acqua, rifiuti, emissioni gas serra), l'utilizzo di energie rinnovabili, la promozione della mobilità sostenibile (trasporto pubblico e mobilità dolce), l'adozione

4 [https://access.networkdigital360.it/hubfs/FPA/PREMIO%20PA%20A%20COLORI%202024/REGOLAMENTO\\_Premio\\_FORUMPA2024.pdf?\\_hstc=258166549.7d6603ab4b294811e3e532f3156c2cd5.1709728493637.1709728493637.1709728493637.1&\\_hssp=351569939](https://access.networkdigital360.it/hubfs/FPA/PREMIO%20PA%20A%20COLORI%202024/REGOLAMENTO_Premio_FORUMPA2024.pdf?_hstc=258166549.7d6603ab4b294811e3e532f3156c2cd5.1709728493637.1709728493637.1709728493637.1&_hssp=351569939)

5 <https://www.eipa.eu/epsa-2023/>

6 <https://www.respaweb.eu/102/pages/59/about>

7 [https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en)

8 Ad esempio, Cepiku, D., Marsilio, M., Sicilia, M. and Vainieri, M. (2020), *The Co-production of Public Services*, Springer Books, Palgrave Macmillan, Cham.



di pratiche di acquisto sostenibile, la sensibilizzazione e il coinvolgimento dei cittadini.

- **Partecipazione e cooperazione dei cittadini:** partecipazione e cooperazione attiva dei cittadini nella PA attraverso il coinvolgimento diretto nel processo decisionale e nell'erogazione dei servizi pubblici, consentendo loro di influenzare le politiche e contribuire alla progettazione e all'implementazione dei servizi; queste forme di partecipazione includono la consultazione pubblica, la co-progettazione e la co-produzione dei servizi, nonché la collaborazione della PA con organizzazioni della società civile; questo approccio non si limita alla trasparenza e all'accesso alle informazioni, ma include anche il supporto dei cittadini alla PA nell'erogazione dei servizi al fine di fronteggiare contesti di risorse limitate.

---

## 2.2. Metodo di selezione, raccolta delle informazioni e assegnazione del premio "Impatto PA"

Il metodo di lavoro si è distinto per la selezione delle buone pratiche da parte dei consumatori stessi, ossia gli utilizzatori finali del servizio. A differenza delle tre iniziative analizzate, in cui sono le organizzazioni della pubblica amministrazione ad autocandidarsi, in questo caso la selezione delle buone pratiche è stata svolta dal Forum Permanente per la Cultura del Consumo Responsabile e Sostenibile, istituito presso il CNEL nel 2023, in rappresentanza diretta dei consumatori. Questo approccio rappresenta l'elemento cardine del metodo di lavoro adottato.

### 2.2.1. Fase 1 – Selezione delle buone pratiche da parte del Forum Permanente per la Cultura del Consumo Responsabile e Sostenibile

Ogni organizzazione membro del Forum segnala, su base volontaria e in totale autonomia, quelle che ritiene essere buone pratiche di pubbliche amministrazioni. Le segnalazioni sono strutturate in modo tale da raccogliere le informazioni essenziali per verificarne l'eleggibilità, quali l'appartenenza alla pubblica amministrazione o lo status di società partecipata, almeno a maggioranza, dalla PA e l'aver realizzato progetti con risultati potenzialmente misurabili. Vengono quindi esclusi d'ufficio i progetti presentati da soggetti al di fuori di tali criteri o che fanno riferimento esclusivamente a sviluppi futuri non ancora realizzati.

### 2.2.2. Fase 2 – Raccolta delle informazioni rilevanti

Successivamente, le amministrazioni pubbliche titolari dei progetti selezionati sono invitate a compilare un modulo strutturato per la raccolta di informazioni più dettagliate, finalizzato all'acquisizione dei dati necessari per l'assegnazione del premio. In particolare, la struttura di raccolta delle informazioni è la seguente:

1. **Riferimenti del servizio segnalato:** denominazione del servizio, amministrazione/i di riferimento, indirizzo, nominativo del referente e relativi contatti;
2. **Ambito di buona pratica:** copertura di uno o più ambiti SDGs, in particolare contrasto della povertà e delle disuguaglianze, salute e benessere, istruzione e cultura, mobilità, infrastrutture e ambiente, idrici e fonti energetiche rinnovabili, parità di genere, giustizia e qualità delle istituzioni;
3. **Descrizione della pratica:** servizio erogato, governance e diffusione sul territorio;
4. **Capacità del servizio di lavorare sulla sostenibilità, economica, sociale e ambientale;**
5. **Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio;**
6. **Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio;**
7. **Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio;**
8. **Capacità di valutazione del servizio:** solidità del framework metodologico e scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio;
9. **Replicabilità e scalabilità del servizio;**
10. **Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio;**
11. **Approfondimenti:** eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio

### 2.2.3. Fase 3 – Attribuzione del premio CNEL “Impatto PA”

Il premio CNEL “Impatto PA”, assegnato a tre buone pratiche, è attribuito in funzione dei criteri di valutazione, esposti nella sezione successiva, da una Commissione istruttoria di valutazione dei requisiti e delle caratteristiche composta da 20 componenti e nominata con determinazione del Presidente del CNEL.

I membri della Commissione sono stati individuati tra i consiglieri del CNEL, dirigenti e funzionari del Dipartimento della Funzione Pubblica, dell’Unione Province Italiane (UPI), dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e della Conferenza delle Regioni e delle province autonome e docenti universitari. A completare la commissione, sono stati inseriti anche dirigenti e funzionari del CNEL.

La nomina, frutto degli accordi interistituzionali sottoscritti dal CNEL con il Ministero per la Pubblica Amministrazione, con l’UPI, l’ANCI e dal Protocollo d’Intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, trova la propria ragion d’essere nella volontà di rappresentare adeguatamente ed in condizioni paritarie i livelli, centrale e locali, nei quali è articolata l’amministrazione pubblica in Italia.

Accanto ai componenti provenienti direttamente dal mondo PA, per garantire neutralità e trasparenza, sono stati nominati 4 esperti esterni, scelti tra i professori universitari di alcuni atenei nazionali, nelle materie Economia e Public Management. La stessa logica di garanzia ha ispirato la nomina di 4 consiglieri CNEL, oltre alla Presidente della Commissione.

Ogni progetto è valutato da almeno due membri della Commissione, assegnati in modo casuale e garantendo che i progetti assegnati provengano da aree geografiche diverse. Eventuali conflitti di interesse sono dichiarati ed hanno come esito la sostituzione del valutatore o della valutatrice coinvolti.

Ciascun valutatore o valutatrice ha a disposizione una scheda per la valutazione di ciascuna buona pratica, in cui per ciascuno dei sei criteri di valutazione dovrà attribuire un punteggio su una scala da 0 a 5:

0 – informazione non disponibile
1 – criterio soddisfatto in modo estremamente scarso
2 – criterio soddisfatto in modo scarso
3 – criterio soddisfatto in modo intermedio
4 – criterio soddisfatto in modo elevato
5 – criterio soddisfatto in pieno

Oltre al punteggio, ciascun valutatore o valutatrice sviluppa un breve commento che giustifichi il punteggio di ciascun criterio e rileva in quale delle tre categorie è eleggibile la singola buona pratica. Eventuali divergenze in merito alle classificazioni per categorie fornite dai membri della giuria o rispetto a quelle individuate nelle fasi precedenti, sono risolte dal responsabile scientifico del premio.

Una volta che tutti i valutatori e tutte le valutatrici hanno concluso i lavori di valutazione, si svolge un incontro in cui sono discussi i progetti i cui punteggi hanno uno scarto minimo di 6 punti (ad esempio se il progetto A è valutato 23 e 25, non è preso in considerazione, mentre se il progetto B è valutato 20 e 27, allora è discusso). Durante l’incontro, i singoli progetti vengono discussi con l’obiettivo di raggiungere un consenso e armonizzare le valutazioni dei valutatori, riducendo eventuali discrepanze iniziali entro un margine massimo di 5 punti. Se non si riesce a trovare un accordo, il progetto viene sottoposto a ulteriori valutatori, fino a ottenere una valutazione basata sul principio della “maggioranza”.

Essendo il primo anno di introduzione del premio e considerando il numero relativamente contenuto di buone pratiche da valutare, per questa prima edizione si è scelto un approccio semplificato. Ogni progetto è stato valutato da almeno due membri della Commissione, ma anziché utilizzare la scala 0-5, i criteri di valutazione sono stati misurati su una scala bimodale, rendendo il processo più snello e rapido:

0 – informazione non disponibile o criterio soddisfatto in modo estremamente scarso, o scarso
1 – criterio soddisfatto in modo intermedio, elevato o pieno

In questo modo, il punteggio massimo ottenibile è pari a 6, corrispondente agli altrettanti criteri di valutazione. Le eventuali divergenze nelle valutazioni, con una differenza superiore a 2 punti, sono state oggetto di discussione, applicando il medesimo metodo descritto in precedenza.

In futuro, a questa fase sarà associata una fase di validazione in cui si contatteranno le pubbliche amministrazioni interessate per acquisire ulteriori informazioni al duplice fine di verificare se la valutazione formulata è supportata da concreta evidenza empirica, ed eventualmente decidere per una riparametrizzazione del punteggio, oltre ad ottenere ulteriore utile materiale da condividere nel rapporto di analisi delle buone pratiche.

L'assegnazione del premio avviene in occasione della presentazione ufficiale della presente Relazione ed è comunicata sui canali di comunicazione ufficiali del CNEL.

---

### 2.3. Criteri di valutazione per il premio CNEL "Impatto PA"

Sei sono i criteri di valutazione delle buone pratiche per il premio CNEL "Impatto PA":

1. **Sostenibilità economica:** evidenze di come il caso mostri elementi che consentano di mantenerlo oltre un periodo iniziale in ottica di sostenibilità economica; meccanismi di finanziamento che garantiscono la sostenibilità economica nel medio-lungo periodo e che non dipendono o dipendono in misura limitata da soggetti terzi (esempio contributi una tantum).
2. **Sostenibilità sociale:** promozione di relazioni e dinamiche sociali che mirano al benessere a lungo termine delle persone, assicurando equità e giustizia sociale per tutti i membri della comunità coinvolta; misure volte a garantire la coesistenza pacifica delle comunità all'interno di un determinato territorio di riferimento.
3. **Sostenibilità ambientale**<sup>9</sup>: capacità di soddisfare le esigenze attuali delle persone senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze; gestione responsabile delle risorse naturali; riduzione dell'impatto ambientale delle attività umane; protezione della biodiversità e degli ecosistemi; miglioramento della qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo.
4. **Coinvolgimento stakeholder**<sup>10</sup>: evidenza di cooperazione dei cittadini, delle imprese e della società civile e/o risposta alla consultazione, evidenza di coinvolgimento intelligente degli stakeholder esterni e/o interni che possono influenzare la progettazione e la produzione dei servizi e di modelli di partnership e governance; metodi innovativi di coinvolgimento degli stakeholder e co-creazione, innovazione centrata sull'utente, apertura e trasparenza.
5. **Risultati e impatti:** evidenza del raggiungimento degli obiettivi e delle attività programmate attraverso prove concrete (attraverso indicatori, misure, etc.) dei benefici, impatti e risultati tangibili nell'incremento dell'efficienza e/o dell'efficacia; metodi di monitoraggio dell'impatto attraverso strumenti quantitativi (ad esempio, standard di performance, benchmark) e/o qualitativi (ad esempio, analisi di soddisfazione dell'utenza o degli stakeholder).
6. **Trasferibilità ad altri contesti:** dimostrazione di come il caso possa fornire spunti utili attraverso le "lezioni rilevanti" emerse, rendendolo significativo per altre organizzazioni; ciò si traduce nella possibilità di una replicazione o adattamento efficace in contesti diversi

9 Pur essendo presente una categoria specifica di buone pratiche per la transizione verde (sostenibilità ambientale), si dovrebbe comunque osservare un certo livello minimo di sostenibilità ambientale anche nelle altre categorie di buone pratiche dei servizi pubblici.

10 Pur essendo presente una categoria specifica di buone pratiche per la partecipazione e cooperazione dei cittadini, si dovrebbe comunque osservare un certo livello minimo di coinvolgimento anche nelle altre categorie di buone pratiche dei servizi pubblici.

## 2.4. Il percorso di selezione delle buone pratiche e del premio CNEL "Impatto PA" 2024

In sintesi, il percorso di selezione delle buone pratiche e di attribuzione del premio CNEL "Impatto PA" per la prima edizione 2024 è stato il seguente:

### Fase 1 - Selezione delle buone pratiche da parte del Forum Permanente per la Cultura del Consumo Responsabile e Sostenibile:

Periodo: Marzo – Aprile 2024

Nr di candidature presentate: 49, di cui circa il 50% dal Nord, 30% dal Centro e 20% dal Sud e Isole Maggiori

Nr di candidature non eleggibili (non pubblica amministrazione, progetti futuri): 20

### Fase 2 - Raccolta delle informazioni rilevanti:

Periodo: Maggio – Luglio 2024

Nr di amministrazioni che hanno risposto: 13, di cui 7 dal Nord, 4 dal Centro e 3 dal Sud

Nr di buone pratiche di cui si sono ottenute informazioni e che sono state sottoposte alla fase 3: 13

### Fase 3 - Attribuzione del premio "Impatto PA":

Periodo: Agosto – Ottobre 2024

Nr di buone pratiche premiate: 3

L'assegnazione del premio avviene in occasione della presentazione ufficiale della presente Relazione ed è comunicata sui canali di comunicazione ufficiali del CNEL.

### 3. Le buone pratiche territoriali

Acquedotto Pugliese SpA	Acquedotto Pugliese SpA
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Acquedotto Pugliese SpA Bari, Via Cognetti n. 36 www.aqp.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrasto della povertà e delle disuguaglianze</li> <li>• giustizia e qualità delle istituzioni</li> </ul>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Acquedotto Pugliese SpA è un'azienda pubblica (di proprietà della Regione Puglia) che gestisce il servizio idrico integrato in Puglia, il sistema di grande adduzione interregionale che alimenta il sistema Puglia-Campania-Basilicata e servizi idrici in alcuni abitati campani della Provincia di Avellino.</p> <p>La società è fortemente e naturalmente orientata alla sostenibilità sia per la natura della proprietà che per la natura dei servizi gestiti. 2</p> <p>Ha intrapreso il proprio percorso di Sostenibilità sin dal 2014 con l'approvazione del primo Bilancio di Sostenibilità per poi includere progressivamente e sempre più gli obiettivi di Sostenibilità nelle strategie aziendali.</p> <p>Tale percorso ha avuto il proprio culmine con l'attuale Consiglio di Amministrazione della Società che ha inteso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• assegnare una delega specifica alla Sostenibilità ad una Consigliera;</li> <li>• costituire un Comitato di Sostenibilità, presieduto dalla Consigliera delegata alla Sostenibilità e al quale partecipano la Direttrice Generale, il CFO, il Responsabile Rapporti Istituzionali, Regolazione e Segreteria Tecnica di Presidenza, la Responsabile Sostenibilità e il Responsabile Comunicazione e Media;</li> <li>• approvare a pochi mesi dal proprio insediamento il nuovo Piano di Sostenibilità 2022-2024 perfettamente integrato nel nuovo Piano Strategico 2022-2026;</li> <li>• costituire un Sustainability Advisory Board, nel quale siedono esponenti del mondo accademico e del mondo istituzionale, che ha la funzione di orientare la strategia di sostenibilità nonché supportare AQP nella definizione di obiettivi ambiziosi e significativi per il futuro della Società e dei territori serviti.</li> </ul> <p>Le azioni strategiche aziendali e gli obiettivi del Piano della Sostenibilità sono strettamente correlate agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs) e con i Principi del Global Compact cui AQP ha aderito nel 2021, con i vincoli derivanti dalla regolazione Arera (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) e con gli obiettivi della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS).</p> <p>Il Piano di Sostenibilità di AQP è articolato su tre macroaree, La Macro Area Ambiente comprende azioni orientate a favorire l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, attraverso l'efficientamento energetico di infrastrutture e impianti e l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili; la Macro Area Qualità comprende azioni finalizzate al perseguimento della digitalizzazione dei servizi erogati e delle infrastrutture; la Macro Area Persone comprende azioni finalizzate al miglioramento della qualità della vita, salute e benessere dei collaboratori, cercando di promuovere e favorire la parità di trattamento tra i generi all'interno dell'azienda attraverso la promozione della cultura della sostenibilità.</p> <p>A ciascuna Macro Area fanno riferimento obiettivi e azioni specifiche per le quali sono stati individuati specifici KPI che vengono monitorati trimestralmente.</p> <p>Il Piano Strategico di AQP a sua volta è articolato su tre pillar, la Tutela della risorsa idrica, la Transizione Energetica e l'Economia Circolare ed ha recepito parte delle azioni previste nel Piano di Sostenibilità.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	<p>Tra gli obiettivi del Piano di Sostenibilità 2022-2024 vi è anche una sempre migliore strutturazione delle attività di stakeholder engagement; tale obiettivo è stato raggiunto attraverso la definizione e approvazione da parte del Comitato di Sostenibilità di un Piano Triennale di Stakeholder engagement.</p> <p>La Società, infatti, è assolutamente consapevole del ruolo significativo che la "supply chain" può giocare al fine di produrre un effetto moltiplicativo delle strategie di sostenibilità di AQP sui territori serviti e allo stesso tempo dell'importanza delle proprie risorse umane che risultano essenziali per produrre il cambiamento e dare attuazione agli obiettivi e alle azioni definite nel Piano di Sostenibilità e nel Piano Strategico. AQP ha da sempre messo in atto azioni volte a favorire la parità di trattamento delle sue persone e a creare un ambiente di lavoro inclusivo in grado di valorizzare le professionalità anche attraverso processi di formazione continua.</p>

Acquedotto Pugliese SpA	Acquedotto Pugliese SpA
<p><b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b></p>	<p>Il Piano di Sostenibilità e il Piano Strategico sono stati presentati al pubblico in occasione di un evento dedicato, parte integrante delle azioni di Stakeholder engagement.</p> <p>I cittadini intervenuti all'evento hanno avuto la possibilità di esprimere le proprie valutazioni in relazione ai temi materiali e alle strategie di AQP. L'esito di tale significativa attività di stakeholder engagement è stato tenuto in considerazione in relazione ai periodici aggiornamenti del Piano di Sostenibilità. A queste azioni è affiancata un'attività periodica di Customer Satisfaction Audit, mirata alle diverse tipologie di utenti/cittadini serviti da AQP che ha investigato da un lato la qualità percepita dei servizi erogati e dall'altro anche la percezione dell'efficacia dell'impegno della Società nelle tre dimensioni della sostenibilità.</p> <p>Anche il risultato di tale analisi è stato tenuto in considerazione in relazione agli aggiornamenti del Piano della Sostenibilità e in una riprogettazione dei servizi ai clienti/cittadini serviti che ha portato alla strutturazione e implementazione del nuovo sistema informativo di Customer Relationship Management (go live previsto entro questa estate).</p>
<p><b>Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio</b></p>	<p>A partire dal 2020 AQP elabora e pubblica un Integrated Report che comprende le informazioni di tipo economico-finanziario (tipiche del bilancio civilistico e consolidato) e le informazioni di tipo non economico-finanziario.</p> <p>Nell'Integrated Report viene anche rendicontato al pubblico lo stato di avanzamento delle azioni del Piano di Sostenibilità aziendale e del Piano Strategico.</p> <p>Il Report Integrato viene presentato ai dipendenti della Società e ad un pubblico più ampio in occasione di eventi dedicati, parte integrante delle azioni di Stakeholder engagement.</p>
<p><b>Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio</b></p>	<p>La Strategia di Sostenibilità di AQP è stata definita tenuto conto degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU, della Strategia di Sviluppo Sostenibile della Regione Puglia, dei Principi del Global Compact dell'ONU (a cui AQP ha aderito) e della regolazione ARERA.</p> <p>A ciascuna azione del Piano di Sostenibilità sono associati specifici KPI per il monitoraggio dello stato di avanzamento che viene presentato con frequenza trimestrale al Consiglio di Amministrazione.</p> <p>In occasione del report di monitoraggio al 31 dicembre di ciascun anno, il Piano è anche oggetto di rimodulazione per tener conto delle azioni concluse e delle nuove azioni proposte dalle Direzioni di AQP.</p> <p>Attualmente è in corso la revisione del Piano di Sostenibilità al fine di contribuire all'aggiornamento del Piano Strategico aziendale.</p>
<p><b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b></p>	<p>La metodologia utilizzata da AQP è replicabile non solo alle altre aziende italiane del servizio idrico integrato (e di altri servizi pubblici) ma anche ad altre società operanti in settori diversi in quanto risponde ai principali standard internazionali sulle attività di disclosure di sostenibilità.</p>
<p><b>Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio</b></p>	<p>A partire dal 2022, AQP si è anche dotata di un Bilancio di genere e di un Piano Strategico per la Parità di Genere, che è stato recepito in occasione della rimodulazione annuale del Piano di Sostenibilità. La Società ha anche conseguito, tra le prime utility in Italia, la certificazione per la Parità di genere ai sensi della PdR 125:2022. AQP intende evolvere la proposta strategia per la Parità di Genere nella più articolata e completa strategia di Diversity &amp; Inclusion.</p>
<p><b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b></p>	<p>Si riportano di seguito i link al portale internet istituzionale di AQP al quale sono liberamente accessibili l'Integrated Report, il Bilancio di Genere, il Piano Strategico e il form sempre attivo per lo Stakeholder engagement (differenziato per tipologia):</p> <p><a href="https://www.aqp.it/perche-acquedotto/sostenibilidentro">https://www.aqp.it/perche-acquedotto/sostenibilidentro</a>  <a href="https://www.aqp.it/sites/default/files/2024-02/AQP-Bilancio-di-Genere_2022.pdf">https://www.aqp.it/sites/default/files/2024-02/AQP-Bilancio-di-Genere_2022.pdf</a>  <a href="https://www.aqp.it/perche-acquedotto/il-piano-strategico">https://www.aqp.it/perche-acquedotto/il-piano-strategico</a>  <a href="https://www.aqp.it/clienti/customer-experience-innovazione/parola-stakeholder">https://www.aqp.it/clienti/customer-experience-innovazione/parola-stakeholder</a></p>

**Agenzia Territoriale  
dell'Emilia-Romagna per i servizi Idrici  
e rifiuti (ATERSIR)**
**Area Servizio Gestione Rifiuti e Area Servizio Idrico Integrato**
**Riferimenti del servizio segnalato**

Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR)  
Via Cairoli 8/F - 40121 Bologna  
www.atersir.it

**Ambito di servizi in cui opera  
la buona pratica**

- idrici e fonti energetiche rinnovabili
- gestione dei rifiuti urbani e partecipazione delle rappresentanze dei consumatori alla gestione dei servizi ambientali

**Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)**

Il comma 461 art. 2 LF 2008 alla lettera c) prevede che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici locali erogati fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito. Tale disposizione ha trovato scarsa applicazione sul territorio nazionale. ATERSIR ha valutato fosse importante strutturare un sistema che desse applicazione alla disposizione suddetta e, a tal fine, ha avviato un percorso di condivisione con ANCI Emilia-Romagna e con i rappresentanti delle Associazioni di tutela del consumatore maggiormente rappresentative attive nella regione pervenendo all'implementazione di un sistema di monitoraggio dell'adeguatezza del servizio alle esigenze dell'utenza ai sensi del richiamato art. 2 comma 461 L. 244/2007 che sarà nel tempo esteso a tutte le gestioni tanto del servizio idrico integrato (SII) quanto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (SGR). La proposta di attuazione della norma in oggetto nel territorio della regione Emilia-Romagna e per i servizi pubblici locali ambientali SII e SGR si innesta peraltro in una traiettoria di coinvolgimento delle Associazioni degli utenti già previsto, attuato e consolidato, come testimoniato dalla decennale esperienza di collaborazione sviluppata all'interno di una sede istituzionalizzata, come quella del Comitato Consultivo degli Utenti di ATERSIR, prevista dalla legge regionale istitutiva dell'Agenzia, che ha operato proficuamente fino all'estate del 2023. Stabilendo una importante collaborazione con l'Ente di regolazione.

Il sistema di monitoraggio trova completa ed organica regolamentazione nel Regolamento, approvato con specifico atto dell'organo politico dell'Ente, Deliberazione di Consiglio d'Ambito n. 78 del 26 luglio 2023 (disponibile al seguente link: [https://www.atersir.it/sites/atersir/files/atti-documenti/CAMB\\_78\\_2023\\_regolamento\\_461%20%281%29-combinato.pdf](https://www.atersir.it/sites/atersir/files/atti-documenti/CAMB_78_2023_regolamento_461%20%281%29-combinato.pdf)). Il sistema prevede la selezione ogni anno di un campione di gestioni del SII e SGR presenti sul territorio regionale (che nel primo anno è stato di 3 gestioni e del quale si prevede l'estensione a 7 gestioni a partire dall'anno in corso) rispetto alle quali l'Agenzia svolge un'indagine di customer satisfaction con la collaborazione delle Associazioni del consumo maggiormente rappresentative sul territorio regionale, che contribuiscono sia nella fase di redazione del questionario da sottoporre alla popolazione interessate, sia nella fase di valutazione dei risultati e conseguente formulazione di indicazioni utili al miglioramento dei livelli di qualità raggiunti dal Gestore interessato dall'analisi. Il sistema garantisce dunque che il costante monitoraggio sulla qualità dei servizi prestati dai gestori di SII e SGR, previsto in ogni caso dalla disciplina regolatoria di ARERA oltre che dai contratti di servizio che legano i Gestori all'Agenzia, venga svolto in maniera più inclusiva e trasparente, garantendo la partecipazione ad ampio spettro dell'utenza interessata dai servizi pubblici stessi attraverso le Associazioni di rappresentanze degli stessi.

**Capacità del servizio di lavorare sulle  
tre dimensioni della sostenibilità  
(economica, sociale, ambientale)**

Sostenibilità economica: come detto il monitoraggio dei livelli di qualità dei servizi resi è previsto dalla disciplina regolatoria di ARERA oltre che dai contratti di servizio che legano i Gestori all'Agenzia e, pertanto, i relativi costi sono già previsti all'interno della Pianificazione Economico-Finanziaria (PEF) dei due servizi. In sostanza usualmente il soggetto deputato a svolgere le indagini di customer satisfaction è il Gestore, che rendiconta i relativi costi ad ATERSIR che provvede poi a "caricarli" sul PEF del servizio e quindi sulla tariffa. Nel caso di specie, nelle annualità in cui le indagini di customer satisfaction rispetto ad una determinata gestione sono svolte dall'Agenzia, il Regolamento prevede che il Gestore selezionato per quell'anno sia dispensato dallo svolgimento di una propria indagine, in modo da non duplicare i costi per tale attività; essa viene quindi svolta quanto più possibile ad invarianza di costi caricati sul relativo PEF, pur dovendosi considerare che, oltre al costo della società di rilevazione selezionata dall'Agenzia è previsto un costo aggiuntivo costituito dal rimborso alle Associazioni per l'attività prestata. Il costo aggiuntivo, di dimensione molto contenuta, è comunque ampiamente motivato in relazione ai benefici in termini di trasparenza e partecipazione della popolazione coinvolta. Come si vede, peraltro, il sistema consente di prevedere il mantenimento sul lungo periodo per i bacini già attivati integrando gradualmente via via nuovi bacini e nuove gestioni per ciascuna annualità, senza un sostanziale incremento dei relativi costi.

Sostenibilità sociale: come risulta chiaro l'intero sistema di monitoraggio è costruito attorno ai principi di maggiore trasparenza e coinvolgimento della popolazione interessata dai servizi ambientali regolati da ATERSIR in modo che, tramite le Associazioni di rappresentanza, tutta l'utenza possa sentirsi partecipe della valutazione dei servizi resi dai Gestori selezionati dall'Agenzia e abbia una sede formale e terza rispetto ai gestori ove veicolare eventuali reclami e suggerimenti per il miglioramento della qualità dei servizi ricevuti, con auspicabile contenimento di fenomeni di malcontento rispetto agli stessi.

<b>Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi Idrici e rifiuti (ATERSIR)</b>	<b>Area Servizio Gestione Rifiuti e Area Servizio Idrico Integrato</b>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Sostenibilità ambientale: il costante monitoraggio della qualità dei servizi resi, in particolare laddove si tratta di servizi pubblici ambientali (SII e SGR), soprattutto se tale attività è svolta con un'attenzione particolare all'utenza che tali servizi riceve, garantisce una valutazione a 360° sulla gestione dei servizi, anche con riferimento ai profili di tutela ambientale; tanto più che nei questionari che vengono posti all'utenza interessata vi è una sezione che si occupa della percezione dell'utenza dell'importanza, da un lato, e della soddisfazione, dall'altro, con riferimento all'impegno del Gestore rispetto al miglioramento dei servizi sotto il profilo della protezione dell'ambiente.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento degli stakeholders</b>	<p>Tutto il sistema di monitoraggio si basa sul contributo della società civile interessata, tanto più che le Associazioni di tutela del consumo sono coinvolte già in fase preliminare allo svolgimento dell'indagine di customer satisfaction in modo che possano orientare l'Agenzia anche rispetto ai contenuti del Capitolato a base della selezione della società di rilevazione e conseguentemente del questionario che questa presenterà all'utenza. Il Regolamento prevede inoltre che le Associazioni siano coinvolte in sede di presentazione e valutazione dei risultati percepiti e predispongano apposita Relazione che dia conto, non solo della sintesi degli esiti della rilevazione, ma soprattutto dei suggerimenti in ordine a possibili iniziative che ritengono che i Gestori possano implementare per migliorare i livelli di qualità raggiunti. Il Regolamento prevede inoltre apposite sedi in cui viene promosso un confronto diretto tra le Associazioni e i Gestori interessati rispetto alle proposte avanzate nella Relazione suddetta. Va da sé, inoltre, che, dal momento che l'organizzazione dei servizi ambientali in regione Emilia-Romagna dipende da atti pianificatori e contrattuali propri dell'Agenzia, le indicazioni ricevute dall'utenza in relazione allo svolgimento di taluni servizi può portare l'Agenzia a valutare modifiche strutturali dell'organizzazione dei servizi in chiave di miglioramento qualitativo degli stessi. In conclusione, il sistema appare come una modalità di co-creazione di valore pubblico tra tutti i soggetti interessati: utenti, Gestori e Agenzia di regolazione.</p>
<b>Risultati e impatti</b>	<p>Allo stato attuale è appena giunto a conclusione il primo monitoraggio, che ha coinvolto tre gestioni del SGR sul territorio regionale, con analisi dei risultati e presentazione degli stessi alle Associazioni dei consumatori. Si è proceduto poi all'invio alle Associazioni di tutto il materiale prodotto dalla società di rilevazione selezionata dall'Agenzia e relativo ai tre monitoraggi svolti e, entro il mese di luglio, queste produrranno la propria Relazione sulla base della quale l'Agenzia provvederà a promuovere il confronto con i Gestori per verificare l'opportunità di implementare modifiche e integrazioni dei servizi al fine di produrre un miglioramento qualitativo dei medesimi. Gli stessi tre Gestori saranno nuovamente valutati trascorso un anno dalla conclusione del presente monitoraggio per verificare se le modifiche suggerite siano effettivamente stati implementate e se abbiano portato ad un miglioramento dei servizi interessati nella percezione dell'utenza.</p>
<b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b>	<p>Il SII e il SGR sono servizi pubblici sottoposti ad una regolazione unificata svolta dall'Autorità nazionale ARERA. Va da sé dunque che la gestione di tali servizi debba essere sostanzialmente guidata dai medesimi principi e modalità su tutto il territorio nazionale (per quanto vada detto che, allo stato, ancora tale situazione di uniformità non possa dirsi raggiunta). L'Autorità stessa, come più volte ricordato, prevede standard qualitativi minimi rispetto alla gestione dei servizi ambientali assieme al costante monitoraggio del raggiungimento degli stessi da parte dei Gestori interessati. La stessa ARERA poi richiama, in diverse occasioni, nelle premesse ai propri atti, l'art. 2 comma 461 L. 244/2007, dimostrando di conoscere e promuovere l'applicazione della disposizione. Si ritiene pertanto che l'impostazione data da ATERSIR possa costituire uno spunto per altri Enti di governo d'Ambito siti in altre Regioni al fine di implementare sistemi di monitoraggio che, nel rispetto della legge richiamata, garantiscano una maggiore trasparenza e partecipazione dell'utenza destinataria dei servizi.</p>
<b>Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio</b>	<p>Il Regolamento prevede, all'art. 13, una puntuale disciplina relativa al calcolo del contributo dovuto alle Associazioni per il lavoro svolto ed un preciso sistema di rendicontazione dei relativi importi in modo che anche tale aspetto sia caratterizzato da un elevato livello di trasparenza.</p>
<b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b>	<p>Tutto il procedimento che ha portato alla strutturazione del sistema descritto è sintetizzato in due Delibere di Consiglio d'Ambito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberazione di Consiglio d'Ambito n.12 del 27 febbraio 2023 (disponibile al seguente link <a href="https://www.atersir.it/atti-documenti/deliberazione-di-consiglio-dambito-n12-del-27-febbraio-2023">https://www.atersir.it/atti-documenti/deliberazione-di-consiglio-dambito-n12-del-27-febbraio-2023</a>)</li> <li>• Deliberazione di Consiglio d'Ambito n. 78 del 26 luglio 2023 (disponibile al seguente link <a href="https://www.atersir.it/sites/atersir/files/atti-documenti/CAMB_78_2023_regolamento_461%20%281%29-combinato.pdf">https://www.atersir.it/sites/atersir/files/atti-documenti/CAMB_78_2023_regolamento_461%20%281%29-combinato.pdf</a>).</li> </ul>



Camera di Commercio di Brescia	Area Promozione e Regolazione del Mercato
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Camera di Commercio di Brescia Via Einaudi, 23 – 25121 Brescia www.bs.camcom.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrasto della povertà e delle disuguaglianze</li> <li>• istruzione e cultura</li> <li>• giustizia e qualità delle istituzioni</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	Convenzione tra Camera di Commercio di Brescia e Associazioni dei Consumatori della Provincia di Brescia per la promozione di iniziative a tutela dei consumatori e la valorizzazione delle procedure di mediazione e conciliazione per l'anno 2024, affinché promuovano congiuntamente, ciascuna nei rispettivi ambiti di attività e di utenza, i servizi mirati alla tutela e assistenza dei consumatori nonché l'utilizzo delle procedure di mediazione e di conciliazione, mettendo a disposizione strumenti per l'agevolazione e facilitazione dell'accesso alle procedure.
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Sostenibilità economica: la Camera di Commercio mette a disposizione un importo contenuto per le associazioni dei consumatori, ottenendo un effetto moltiplicatore sul territorio attraverso il contatto diretto delle associazioni con la vasta platea dei consumatori; quindi si tratta di una azione replicabile su diverse annualità, proprio per l'importo contenuto ed il rapporto costi/benefici, nettamente a vantaggio dei benefici.</p> <p>Sostenibilità sociale: i servizi supportati con la convenzione sono anche orientati a garantire equità e giustizia sociale per i consumatori.</p> <p>Sostenibilità ambientale: la Camera di Commercio supporta lo svolgimento di corsi di formazione on line per il personale delle associazioni dei consumatori e svolge il servizio di mediazione e conciliazione, che le associazioni dei consumatori promuovono, attraverso la possibilità di procedure svolte interamente on line oppure on line ed in presenza.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	Vengono coinvolte altre organizzazioni sul territorio per la realizzazione di iniziative di formazione del personale interno delle Associazioni dei consumatori e di eventi organizzati dalle Associazioni per la promozione e la divulgazione di informazioni sui servizi mirati alla tutela e assistenza dei consumatori, all'utilizzo delle procedure di mediazione e di conciliazione.
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	<p>La conciliazione è uno strumento di composizione stragiudiziale delle controversie offerto dal sistema camerale, affine alle esigenze dei consumatori per semplicità ed economicità. Visto che tratta sovente di questioni di valore economico contenuto, il cui eventuale contenzioso giudiziario costituirebbe comunque uno svantaggio per le imprese, e che tuttavia richiedono tempi e impegno di lavoro assimilabili a controversie di più congruo rilievo, pare opportuno prevedere un sostegno alla conciliazione svolta dalle associazioni dei consumatori, coniugando in tal modo l'esigenza di tutela del consumatore con quella di impiego ottimale delle risorse camerali.</p> <p>Anche la mediazione è uno strumento di risoluzione delle controversie, divenuto dal 2010 obbligatorio con funzione deflattiva del contenzioso giudiziario, e destinato indistintamente all'utenza che abbia problematiche di contenuto legale, e con tariffe differenti a seconda del valore della controversia.</p> <p>Il servizio promuove anche la realizzazione di iniziative mirate alla formazione di personale interno e volontario operante presso le Associazioni dei consumatori, con eventuale patrocinio di altri enti pubblici in aggiunta a quello eventuale camerale, e realizzazione di eventi organizzati dalle Associazioni dei consumatori, rivolti ai consumatori stessi.</p>
<b>Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio</b>	Per avviare l'iniziativa, viene adottato un bando di concorso destinato alle associazioni dei consumatori locali; al termine dell'anno di validità del bando di concorso, le associazioni presentano la rendicontazione delle attività, che viene vagliata attentamente e determina l'entità del contributo a ciascuna spettante. Sia il bando di concorso che la rendicontazione delle attività vengono approvati mediante determinazioni dirigenziali, pubblicate sulla pagina "Amministrazione trasparente" del sito web camerale.

Camera di Commercio di Brescia	Area Promozione e Regolazione del Mercato	
<p><b>Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio</b></p>	<p>In sede politica di approvazione dei criteri del bando di concorso, vengono rendicontati gli esiti degli anni precedenti, per orientare al meglio le attività delle associazioni dei consumatori. A seguito dell'andamento sotto descritto, nel 2024 sono stati apportati alcuni correttivi ai criteri generali, per riuscire a sostenere efficacemente la diffusione degli strumenti ADR camerali attraverso le associazioni di categoria.</p>	
<p><b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b></p>	<p>Il bando della Camera di Brescia è assolutamente replicabile ed adattabile a qualsiasi contesto territoriale; l'unica condizione consiste nella disponibilità di uno stanziamento (che comunque è contenuto in € 10.000 all'anno) da parte dell'ente promotore.</p>	

Anno	N. domande di conciliazione/mediazione portate presso la Camera di Commercio di Brescia	N. conciliazioni presso servizi di conciliazione diversi da quelli camerali
2021	7	108
2022	9	69
2023	13	91

Camera di Commercio di Firenze	Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Firenze Piazza dei Giudici, 3 – 50122 Firenze www.fi.camcom.gov.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• istruzione e cultura</li> </ul>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Il "Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro" è caratterizzato da una importante interconnessione tra le 3 dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale), in quanto ogni azione compiuta all'interno di ciascuno degli ambiti comporta ricadute sugli altri.</p> <p>Uno dei principali motori del servizio è infatti il benessere a lungo termine della società, attraverso un <b>patto generazionale</b> in cui gli imprenditori, i professionisti, e i funzionari di oggi mettono a disposizione <b>gratuitamente</b> parte del loro tempo per raccontare ai giovani studenti "il bello" di svolgere una <b>professione</b> o aprire una propria <b>impresa</b>. Tutto ciò, con l'obiettivo di orientare i giovani studenti verso percorsi di lavoro in cui sia possibile crescere sia professionalmente che personalmente.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	<p>Il "Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro" si caratterizza proprio per l'alta capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio.</p> <p>Il numero dei soggetti formatori (compresi la Camera di Commercio e l'Ufficio Scolastico) aderenti alla convenzione sottoscritta nel 2020 si è considerevolmente incrementato nel quadriennio 2020 - 2024:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• da 36 a 42 nel 2021</li> <li>• da 42 a 44 nel 2022</li> <li>• da 44 a 46 nel 2023</li> <li>• da 46 a 48 nel 2024</li> </ul> <p>I 48 partner del network sono i seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 Ordini e Collegi professionali (<i>Agronomi e Forestali, Architetti, Assistenti Sociali, Avvocati, Biologi, Chimici e Fisici, Commercialisti, Consulenti del lavoro, Geologi, Geometri, Infermieri, Ingegneri, Medici, Notai, Periti Industriali, Psicologi e Veterinari</i>).</li> <li>• 13 Associazioni di categoria (<i>Unione Agricoltori, ASSO.To.S.C.A - Spedizionieri Corrieri e Autotrasportatori, CIA – Confederazione Agricoltori, CNA, Coldiretti, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confindustria, Anasf- Consulenti Finanziari, Legacoop, Tributaristi</i>).</li> <li>• 2 Associazioni dei consumatori (<i>Adiconsum e Federconsumatori</i>).</li> <li>• 2 Organizzazioni sindacali (<i>CGIL, CISL</i>).</li> <li>• 12 ITS e altri Soggetti (<i>ITS Ate, ITS Eat, ITS Energia e Ambiente, ITS Isyl, ITS Mita, ITS Prime, ITS Prodiggi, ITS Sati, ITS Tab, ITS Vita, Scuola Professionale Edile, Scuola di Scienze Aziendali e Tecnologie Industriali</i>).</li> </ul> <p>Dopo il primo triennio 2020 – 2023, visti gli ottimi risultati, tutti e 48 i partner hanno confermato l'adesione al servizio per il successivo triennio 2023-2026.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	<p>Il "Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro", non prevede un diretto coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio.</p> <p>I soggetti, con il coordinamento della Camera di Commercio di Firenze, coinvolti nelle attività suddette sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i <b>docenti</b> delle scuole che, al termine di ogni anno scolastico, possono proporre spunti e suggerimenti per l'anno scolastico successivo, attraverso la compilazione di un <b>questionario</b> di valutazione finale delle attività;</li> <li>• i <b>partner formatori</b> del network che, al termine di ogni anno scolastico, possono proporre spunti e suggerimenti per l'anno scolastico successivo, in occasione della riunione di fine anno scolastico del <b>Gruppo di coordinamento</b>, organismo previsto dalla convenzione e nell'ambito del quale ogni soggetto ha potuto indicare fino a 2 nominativi.</li> </ul>

## Camera di Commercio di Firenze

## Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro

**Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio**

La capacità di condivisione dei processi e dei risultati del "Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro" con un pubblico più ampio, si concretizza attraverso un'attività di comunicazione/promozione che prevede molteplici azioni:

- il servizio, fin dal 2020, ha una apposita pagina, costantemente aggiornata, all'interno del **sito istituzionale** della Camera, a questo link;
- al servizio sono state dedicate la 36° puntata (13 ottobre 2023) e la 46° puntata (22 dicembre 2023) di la "Casa delle Imprese". Le 2 puntate sono disponibili sul **canale YouTube**: 36° puntata, 46° puntata;
- 2 articoli sul servizio sono stati pubblicati sulla newsletter Camera News, uno relativo ai risultati dell'a.s. 22-23 (link a **Camera News** n. 16/2023) e uno relativo all'avvio delle attività per l'a.s. 23-24 (link a Camera News n. 17/2023);
- è stato predisposto un **kit di immagini e testi** sul servizio che è stato condiviso con i partner e da poter utilizzare nel caso di promozione sui social o su altri canali di comunicazione;
- il servizio è stato il protagonista del **seminario** proposto dalla Camera di Commercio di Firenze e dall'Ufficio scolastico territoriale e rientrante nel **programma scientifico di Fiera Didacta 2024**, il più importante appuntamento fieristico sull'innovazione del mondo della scuola (link al programma);
- sempre per **Didacta 2024**, presso lo stand della Camera di Commercio e di Unioncamere, per "Orientarsi al futuro" sono state realizzate **2 vetrofanie** esclusivamente dedicate al progetto e **1 pannello** in cui Orientarsi al futuro è riportato tra gli strumenti e le iniziative per favorire l'avvicinamento tra il mondo dell'istruzione e della formazione e il mondo del lavoro;

sono stati realizzati e distribuiti allo stand di Didacta, **gadget** personalizzati di Orientarsi al futuro, nello specifico: **zainetto rosso, blocco notes A5, lapis rosso**.

**Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio**

Il "Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro" è caratterizzato da un solido e rodato **framework metodologico** suddiviso in 9 fasi:

1. predisposizione di un **catalogo** contenente le singole schede seminario dei formatori;
2. predisposizione della **modulistica** di adesione ai seminari da parte delle scuole;
3. contatti con l'**Ufficio Scolastico** per l'invio del catalogo e della modulistica a tutte le scuole secondarie superiori del territorio;
4. raccolta ed esame delle **adesioni** pervenute da parte delle scuole;
5. invio alle scuole del **riepilogo dei seminari assegnati** e di quelli **non assegnati**;
6. invio ai formatori del riepilogo dei seminari assegnati e degli eventuali seminari "extra disponibilità formatore";
7. **calendarizzazione** dei seminari assegnati;
8. monitoraggio **quantitativo** e **qualitativo** dei seminari;
9. predisposizione **relazione finale** al termine dell'anno scolastico di riferimento e pubblicazione della stessa sulla pagina [dedicata](#)

Solo la fase 7 (calendarizzazione dei seminari assegnati) prevede un rapporto diretto tra scuole e formatori, senza il tramite della Camera di Commercio.

Su tutte le altre fasi, è invece in primo piano, il **ruolo di esecuzione e coordinamento** della Camera di Commercio, necessario per mantenere sia un **sistema di comunicazione organico** del progetto (unico catalogo, unica modulistica, unico format di riepilogo per le scuole e per i formatori, unica relazione finale), sia una procedura con **regole uniformi** nella fase di raccolta ed esame delle adesioni pervenute da parte delle scuole.

- Gli **indicatori** adottati per misurare gli esiti e gli impatti del "Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro" al termine di ogni singolo anno scolastico, sono sia **quantitativi** che **qualitativi**;
- gli indicatori quantitativi rilevano il numero di **tipologie** di seminari proposte in catalogo, il numero di **istituti scolastici** partecipanti, il numero di **studenti** partecipanti, il numero di **giornate** di orientamento erogate, il numero di **ore** di orientamento erogate, il numero di **docenti** coinvolti;

gli indicatori qualitativi sono monitorati attraverso un questionario di valutazione online che, al termine di ogni anno scolastico, la Camera di Commercio invia ai docenti referenti. Viene richiesto di valutare il servizio, sui seguenti aspetti: **contenuti, stimoli e interessi** suscitati, arricchimento delle **conoscenze**, soddisfazione delle **aspettative**, organizzazione.

Il monitoraggio degli indicatori, sia quantitativi che qualitativi, viene dettagliatamente riportato nella **relazione finale** di cui al punto 9 sopra citato e predisposta dalla Camera di Commercio.

Camera di Commercio di Firenze	Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro
<p><b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b></p>	<p>Il “Servizio di Orientamento scuola lavoro – Orientarsi al futuro”, forte del solido e rodato framework metodologico, è già stato replicato dalla Camera di Commercio di Prato - Pistoia che ha richiesto alla Camera di Commercio di Firenze un supporto per attivare il servizio sul territorio di competenza.</p> <p>Il servizio attivato dalla Camera di Commercio di Prato – Pistoia è stato denominato “Prepara il tuo futuro” e ricalca sia come metodo che come contenuti “Orientarsi al Futuro”.</p> <p>Circa la <b>scalabilità</b> del servizio, i fattori che agiscono e si intersecano e di cui, pertanto si deve tener conto in tale ottica, sono: - le risorse umane messe a disposizione dalla Camera di Commercio - le risorse umane messe a disposizione dai soggetti formatori che, si sottolinea, erogano gratuitamente i seminari - il numero massimo di richieste di seminari che la singola scuola può inviare per ogni anno scolastico.</p>
<p><b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b></p>	<p>Tutta la documentazione per l'approfondimento del servizio è disponibile ai link riportati nei singoli punti del form e che di seguito, per comodità, si riepilogano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pagina dedicata al servizio sul sito della Camera di Commercio di Firenze: <a href="https://www.fi.camcom.gov.it/seminari-di-orientamento-alla-cultura-di-impresa-e-alle-professioni-nelle-scuole">https://www.fi.camcom.gov.it/seminari-di-orientamento-alla-cultura-di-impresa-e-alle-professioni-nelle-scuole</a></li> <li>• locandina del servizio:</li> <li>• <a href="https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/locandina%20Orientarsi%20al%20futuro.pdf">https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/locandina%20Orientarsi%20al%20futuro.pdf</a></li> <li>• relazione finale a.s. 23-24:</li> <li>• <a href="https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Promozione_Assistenza_Imprese/Scuola_impresa/relazione%20finale%20Orientarsi%20al%20futuro%20as%2023_24.pdf">https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Promozione_Assistenza_Imprese/Scuola_impresa/relazione%20finale%20Orientarsi%20al%20futuro%20as%2023_24.pdf</a></li> <li>• catalogo a.s. 23-24:</li> <li>• <a href="https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Promozione_Assistenza_Imprese/Scuola_impresa/relazione%20finale%20Orientarsi%20al%20futuro%20as%2023_24.pdf">https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Promozione_Assistenza_Imprese/Scuola_impresa/relazione%20finale%20Orientarsi%20al%20futuro%20as%2023_24.pdf</a></li> <li>• modulistica a.s. 23-24:</li> <li>• <a href="https://www.fi.camcom.gov.it/orientarsi-al-futuro-istruzioni-e-modulo-di-adesione-23-24">https://www.fi.camcom.gov.it/orientarsi-al-futuro-istruzioni-e-modulo-di-adesione-23-24</a></li> <li>• lettera per le scuole a.s. 23-24:</li> <li>• <a href="https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Promozione_Assistenza_Imprese/Scuola_impresa/lettera%2023-24_orientarsi%20al%20futuro.pdf">https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Promozione_Assistenza_Imprese/Scuola_impresa/lettera%2023-24_orientarsi%20al%20futuro.pdf</a></li> <li>• 36^ puntata della Casa delle Imprese:</li> <li>• <a href="https://www.youtube.com/watch?v=a0aVHAisXEI">https://www.youtube.com/watch?v=a0aVHAisXEI</a></li> <li>• 46^ puntata della Case delle Imprese:</li> <li>• <a href="https://www.youtube.com/watch?v=yEtTerIWNHY">https://www.youtube.com/watch?v=yEtTerIWNHY</a></li> </ul>

<b>Camera di Commercio di Foggia</b>	<b>Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate</b>
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	CCIAA di Foggia Via Michele Protano n.7 Foggia www.fg.camcom.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrasto della povertà e delle disuguaglianze</li> <li>• giustizia e qualità delle istituzioni</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>Il Servizio "Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate" avviato dalla Camera di commercio di Foggia con il coinvolgimento diretto delle Associazioni dei consumatori, trae origine dalla Legge 27 gennaio 2012, n. 3, anche conosciuta come "Legge salva-suicidi", una legge che mira a fornire soluzioni alle persone fisiche e alle piccole imprese che si trovano in una situazione di grave difficoltà economica e che rischiano il sovraindebitamento.</p> <p>Concepita per dare una possibilità di ripresa a chi si trova in una situazione finanziaria disperata, evitando che la pressione economica possa condurre a gesti estremi come il suicidio, la "Legge salva-suicidi" ha introdotto la <u>procedura della composizione delle crisi da sovraindebitamento</u>, che offre un percorso per risolvere situazioni di grave difficoltà finanziaria in cui potrebbero trovarsi soggetti come il consumatore, l'imprenditore agricolo, la start up innovativa, l'ex imprenditore, lo studio professionale o le altre (piccole) imprese non fallibili.</p> <p>Le Camere di commercio sono fra gli enti abilitati a costituire gli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento (OCC), un'istituzione imparziale e indipendente che valuta le richieste di chi vuole attivare la procedura e nomina i c.d. Gestori delle crisi.</p> <p>In considerazione dell'importante servizio che l'OCC offre ai soggetti in difficoltà economica - volto a mitigare le pressioni dei creditori, a scongiurare il ricorso al mercato dell'usura, consentendo al debitore di poter riacquistare credibilità sociale, soprattutto in periodi di instabilità economica - nel 2020 la Camera di commercio di Foggia si è adoperata per la costituzione del proprio <b>Organismo di composizione delle crisi da sovraindebitamento (OCC)</b>.</p> <p>L'OCC della Camera di commercio di Foggia ha ottenuto nel 2021 l'iscrizione al numero 315 del Registro degli Organismi tenuto dal Ministero della Giustizia e il suo referente è il Segretario Generale della Camera di commercio, la dott.ssa Lorella Palladino. L'Organismo è dotato di un proprio regolamento, ispirato ai principi di legalità, informalità, riservatezza, efficienza, rapidità e professionalità, che ne disciplina l'organizzazione interna.</p> <p>La Camera di commercio di Foggia, al fine di diffondere l'utilizzo della procedura da parte delle famiglie sovraindebitate, specialmente in seguito alla crisi economica post-COVID, nel 2022 ha avviato un progetto per la creazione di una Rete di sportelli per l'OCC sul territorio provinciale attraverso il coinvolgimento diretto delle Associazioni dei Consumatori in considerazione della vasta rete di contatti con persone che a rischio sovraindebitamento che le stesse detengono sul territorio. A tal fine la Camera ha pubblicato un apposito Avviso rivolto a tutte le Associazioni dei consumatori affinché presentassero le proprie progettualità.</p> <p>A seguito di tale Avviso è stata sottoscritta una convenzione con l'Associazione Adiconsum e Movimento Consumatori per la realizzazione di un progetto <b>"Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate"</b> volto alla istituzione di Sportelli Territoriali dedicati al Sovraindebitamento, rivolti a famiglie, ma di conseguenza anche a consumatori, utenti ed imprese.</p> <p>Gli sportelli sono gestiti direttamente dalle predette Associazioni ed offrono un aiuto concreto e strutturato a coloro che hanno la necessità di risollevarsi da situazioni di difficoltà economiche gravi e magari inaspettate. Gli sportelli assicurano un'assistenza completa, non solo l'assistenza legale, ma anche il supporto/sostegno psicologico ai soggetti sovraindebitati, sviluppando attività inerenti all'informazione, l'educazione e la prevenzione, aventi anche l'obiettivo di educare ad un uso consapevole e responsabile del denaro, informano sui canali e le modalità di accesso al credito legale ed orientano i soggetti a rischio o usurati verso lo strumento dell'OCC.</p>

## Camera di Commercio di Foggia

## Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate

**Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)**

Il "**Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate**" è uno strumento fondamentale per aiutare privati, famiglie e piccole imprese a gestire e risolvere situazioni di sovraindebitamento. La sua capacità di operare efficacemente su tre dimensioni della sostenibilità - economica, sociale e ambientale - può essere analizzata come segue:

**Sostenibilità Economica**

Ogni sportello lavora per creare, a favore delle persone sovraindebitate, piani di ristrutturazione del debito che siano per gli stessi economicamente sostenibili. Questo significa:

- *Riduzione del Debito*: Negoziare con i creditori per ridurre l'importo totale del debito delle famiglie.
- *Rimodulazione dei Pagamenti*: Stabilire piani di pagamento che siano compatibili con le capacità economiche delle famiglie.
- *Assistenza Finanziaria*: Offrire consulenza e supporto per migliorare la gestione finanziaria delle famiglie e prevenire future situazioni di sovraindebitamento.

**Sostenibilità Sociale**

L'intervento del "**Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate**" ha anche importanti implicazioni sociali:

- *Riduzione dello Stress e dell'Ansia*: Aiutando le famiglie a gestire meglio il proprio debito, si riduce lo stress e l'ansia legati alle difficoltà finanziarie.
- *Inclusione Sociale*: Consentendo ai debitori di rimanere parte integrante della società e del sistema economico, piuttosto che essere emarginati a causa dei loro debiti o essere vittime dell'usura
- *Supporto Familiare*: Fornendo un quadro di stabilità che permette alle famiglie di mantenere una qualità di vita dignitosa.

**Sostenibilità Ambientale**

Anche se l'impatto ambientale può non sembrare immediatamente rilevante nel contesto della gestione del debito, il "**Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate**" può contribuire alla sostenibilità ambientale in diversi modi:

- *Promozione di Attività Sostenibili*: Incentivando le famiglie e gli utenti a essere rispettosi dell'ambiente.
- *Efficienza Energetica*: Supportando progetti di ristrutturazione che migliorino l'efficienza energetica delle abitazioni, riducendo così i costi operativi e l'impatto ambientale.
- *Consumo Responsabile*: Educando le famiglie e tutti gli utenti verso un consumo più responsabile e sostenibile.

Il "**Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate**" ha, dunque, il potenziale per affrontare le crisi di sovraindebitamento in modo integrato, tenendo conto delle dimensioni economica, sociale e ambientale della sostenibilità. Questo approccio non solo aiuta le famiglie a uscire dalla loro situazione finanziaria difficile, ma contribuisce anche a costruire una società più equa e sostenibile nel lungo termine.

**Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio**

Grazie al progetto avviato con le Associazioni dei consumatori Adiconsum e Movimento Consumatori, ad oggi sono operativi **Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate** a Foggia e in tre importanti comuni della provincia di Foggia (Cerignola, San Severo e Manfredonia).

Numerose sono state le famiglie, gli utenti, sia consumatori che piccoli imprenditori, che hanno ritenuto necessario avere chiarimenti e approfondimenti diretti a valutare le singole situazioni di sovraindebitamento.

Inoltre, le Associazioni suddette hanno realizzato momenti di pubblicizzazione e divulgazione dell'iniziativa sia presso centri commerciali che presso la zona pedonale del centro di Foggia.

Sono state avviate una serie di iniziative volte alla diffusione del **Servizio** al fine di favorire l'accessibilità e l'efficacia del servizio stesso coinvolgendo anche le Associazioni di categoria ed altri Organismi no profit operanti sul territorio provinciale.

## Camera di Commercio di Foggia

## Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate

**Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio**

Un'importante collaborazione è stata avviata nel 2023 con il coinvolgimento della "Fondazione Buon Samaritano - Fondo di Solidarietà Antiusura". La Fondazione Buon Samaritano nasce nel 1995, su impulso della Diocesi di Foggia - Bovino ed è membro della Consulta Nazionale Antiusura. È un'organizzazione senza scopo di lucro che si propone di contrastare il fenomeno dell'usura e della dipendenza dal gioco d'azzardo. L'obiettivo della Fondazione è assistere e sostenere chiunque versi in stato di bisogno per rendere operante nel sociale il principio cristiano della solidarietà. Questa Associazione non si occupa solo di imprese ma anche delle famiglie vittime di usura, infatti, da uno studio conoscitivo sul fenomeno usura realizzato da Unioncamere in collaborazione con Fondazione nazionale antiusura è emerso che l'usura è un fenomeno in continua evoluzione ed è eterogeneo e per questo molto più pericoloso.

La funzione che svolge questa Associazione è allo stesso tempo sociale, assistenziale e tecnico- economica.

Con la convenzione si è cercato di dare un aiuto concreto ai soggetti che si rivolgono all'OCC e che risultino a rischio usura; pertanto, con un'apposita relazione della Fondazione Buon Samaritano, è stata prevista la possibilità, di accedere ai servizi in maniera ancora più agevole.

Si fa presente che per alcune situazioni emerse nei colloqui con gli interessati si è provveduto ad inviare domanda di accesso al fondo ex art.15 della L.n.108/96 gestito da Adiconsum.

**Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio**

Il **Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate**, presenta un'alta capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione, da attivarsi mediante

**1. Campagne di Sensibilizzazione e Informazione:**

- Lanciare campagne di sensibilizzazione attraverso la stampa locale e i propri social media per informare i cittadini sull'importanza del servizio ;
- Creare materiale informativo chiaro e accessibile, come brochure, volantini e video tutorial, per spiegare il funzionamento del servizio e i benefici che offre.
- Realizzare seminari e webinar di approfondimento

**2. Coinvolgimento delle Associazioni dei Consumatori e altri Organismi No profit:**

- Collaborare strettamente con le associazioni dei consumatori locali, con le parrocchie e con altri Organismi no profit (quali la Fondazione Buon Samaritano), per identificare le principali problematiche e necessità delle famiglie in difficoltà economica;

Utilizzare detti Organismi come intermediari per diffondere informazioni e raccogliere feedback dai loro membri.

**Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio**

È obiettivo del "Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate" raggiungere un pubblico sempre più ampio.

Per la condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio, il servizio può contare su diverse strategie:

- 1. Trasparenza e Comunicazione:** pubblicazione di report e aggiornamenti sui suoi interventi, fornendo dati statistici e casi studio che mostrano l'efficacia delle soluzioni proposte.
- 2. Eventi e Seminari:** organizzazione di eventi pubblici, seminari e workshop per informare il pubblico sulle opportunità offerte dalla legge sul sovraindebitamento e per promuovere la cultura della prevenzione del sovraindebitamento.
- 3. Collaborazioni:** collaborare con enti locali, associazioni di categoria e altri enti no profit per ampliare la diffusione delle informazioni e delle best practices.
- 4. Piattaforme Digitali:** attraverso il sito web della Camera di Commercio e i canali social, è possibile diffondere guide, video informativi e informare il pubblico sulle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento.

Queste iniziative sono volte a garantire che il maggior numero possibile di persone sia informato sulle opzioni disponibili per affrontare il sovraindebitamento, promuovendo così la sostenibilità finanziaria e la prevenzione delle crisi future.



## Camera di Commercio di Foggia

## Servizio Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate

**Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio**

Gli **Sportelli di sostegno alle famiglie sovraindebitate avviati con il progetto della** Camera di commercio di Foggia sono abbastanza giovani, per poter disporre di significativi dati di analisi relativamente agli esiti delle procedure avviate. La Camera di commercio di Foggia ha comunque predisposto un sistema di monitoraggio degli esiti e degli impatti del servizio, un approccio sistematico basato sul seguente Framework Metodologico.

**Definizione degli Obiettivi:**

- aumento conoscenza del servizio
- aumento del livello di utilizzo del servizio
- aumento della percentuale di risoluzione delle pratiche presentate

**Identificazione delle Fasi del Processo:**

- Mappatura dell'intero processo di intervento, dalla sensibilizzazione iniziale alla risoluzione delle crisi di sovraindebitamento, per garantire una valutazione completa e strutturata.

**Coinvolgimento degli Stakeholder:**

- Raccolta dei feedback da parte dei beneficiari del servizio, delle associazioni dei consumatori, degli psicologi e dei consulenti finanziari e legali;

**Raccolta Dati:**

- Somministrazione di questionari, realizzazione di interviste, etc. per raccogliere dati completi e affidabili.

**Analisi dei Dati:**

- Analisi dei dati sia quantitativi che qualitativi per ottenere una comprensione approfondita degli esiti e degli impatti del servizio.

**Indicatori di Input**

- Numero di famiglie e utenti sovraindebitati che si rivolgono agli sportelli
- Numero di istanze presentate all'OCC: Misura la capacità operativa degli sportelli
- Risorse allocate (finanziarie e umane): Indica il livello di investimento nel servizio.

**Indicatori di Processo**

- Tempo medio di risoluzione dei casi: Indica l'efficienza del servizio.
- Numero di consulenze e incontri effettuati: Misura l'attività svolta dagli sportelli

**Indicatori di Output**

- Numero di piani di rientro approvati: Valuta la capacità degli sportelli e dell'OCC di trovare soluzioni sostenibili.
- Percentuale di accordi rispettati dai debitori: Misura l'efficacia degli interventi proposti.

**Indicatori di Outcome**

- Riduzione del debito medio per beneficiario: Misura l'impatto diretto sui beneficiari.
- Miglioramento della situazione finanziaria (es. accesso al credito, risparmio): Indica il miglioramento della stabilità finanziaria delle famiglie che si sono rivolte allo sportello.
- Livello di soddisfazione dei beneficiari: Valuta la percezione del servizio da parte degli utenti finali.

**Indicatori di Impatto**

- Riduzione complessiva del tasso di sovraindebitamento nella comunità: Misura l'impatto a lungo termine del servizio.
- Incremento della consapevolezza finanziaria tra i cittadini: Indica l'effetto del servizio sull'educazione finanziaria della popolazione.
- Sostenibilità delle soluzioni adottate nel lungo periodo: Valuta se i benefici ottenuti sono duraturi.

**Monitoraggio e Valutazione Continua**

- Programmare audit periodici per il monitoraggio dei risultati ottenuti ed per individuare aree di miglioramento e adattare le strategie operative e di intervento degli Sportelli per aumentare l'efficacia del servizio.

**Replicabilità e scalabilità del servizio**

Il Servizio offerto dagli **Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate** è replicabile anche in altre realtà in quanto:

- per la sua realizzazione è stata predisposta una Documentazione Standardizzata: (Convenzioni con le Associazioni dei consumatori, Regolamento dell'OCC, format per i documenti quali contratti, piani di rientro e moduli di consenso)
- è possibile prevedere programmi di formazione, inclusi corsi online e workshop;
- è possibile utilizzare software gestionali che possano essere facilmente adottati da altri Sportelli per monitorare e gestire i casi;
- è possibile implementare piattaforme digitali per la raccolta e l'analisi dei dati;
- è possibile stabilire procedure di controllo qualità per garantire l'uniformità del servizio.

È un servizio *scalabile* in quanto:

- è possibile avviare partnership, con enti locali, associazioni di categoria, organizzazioni non profit, parrocchie e Istituti di credito per supportare l'espansione del servizio;
- è possibile sfruttare le economie di scala per ridurre i costi per caso gestito man mano che il servizio si espande;
- è possibile cercare il sostegno di enti governativi per ottenere risorse e facilitare la scalabilità;
- è possibile lanciare campagne di sensibilizzazione su scala regionale e nazionale per aumentare la consapevolezza del servizio;
- è possibile collaborare con media locali e nazionali per promuovere il servizio e raggiungere un pubblico più ampio.

Questi approcci assicurano che i servizi degli **Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate** possano essere replicati e scalati efficacemente, aumentando l'impatto positivo sullo sviluppo economico del territorio

**Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio**

Andando oltre i meri aspetti normativi e l'effettivo avvio delle procedure presentate all'OCC della Camera di commercio di Foggia, l'effettivo impatto del servizio offerto **dagli Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate** sulla comunità locale deve necessariamente tener conto dei seguenti aspetti:

- 1. Supporto Personalizzato e individuale**, gli Sportelli aiutano le famiglie sovraindebitate a comprendere le loro opzioni e a scegliere i comportamenti e le soluzioni più adeguate alla loro situazione specifica.
- 2. Accessibilità**, essendo diffusi su tutto il territorio provinciale gli Sportelli delle Associazioni dei consumatori sono facilmente accessibili a famiglie, cittadini e piccole imprese locali;
- 3. Orientamento e Educazione Finanziaria**: gli Sportelli offrono anche attività di orientamento e educazione finanziaria, aiutando le famiglie a comprendere meglio come gestire il proprio debito e prevenire situazioni di sovraindebitamento in futuro.
- 4. Network di Collaborazioni**: le Associazioni dei consumatori lavorano in stretta collaborazione con altri enti pubblici e privati, associazioni di categoria e professionisti, hanno rapporti anche con le parrocchie, hanno pertanto la possibilità di creare una rete di supporto che può offrire soluzioni integrate alle famiglie;
- 5. Soluzioni Innovative**: grazie al coinvolgimento diretto della Camera di commercio, gli sportelli possono proporre soluzioni innovative e personalizzate che vanno oltre le semplici prescrizioni di legge, adattandosi alle specifiche esigenze delle famiglie.
- 6. Mediazione e Negoziazione**: grazie al coinvolgimento diretto della Camera di commercio, gli sportelli possono facilitare la mediazione e la negoziazione tra le famiglie e i creditori, cercando soluzioni che siano accettabili per entrambe le parti e riducendo così i tempi e i costi di una possibile contesa giudiziaria.
- 7. Rapporti di Fiducia**: grazie al coinvolgimento diretto della Camera di commercio e delle Associazioni dei consumatori, gli sportelli possono godere di una maggiore fiducia da parte dei cittadini rispetto a servizi offerti da soggetti privati, aumentando così la propensione delle persone a cercare aiuto e a seguire i consigli ricevuti.

Questi fattori contribuiscono a rendere il servizio offerto **dagli Sportelli di sostegno famiglie sovraindebitate** della Camera di Commercio di Foggia e delle Associazioni dei consumatori, un valore aggiunto significativo per chi si trova in difficoltà economica, offrendo un supporto completo, competente e accessibile.

**Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio**

1. Regolamento dell'OCC della Camera di commercio di Foggia
2. Convenzione con Associazioni dei consumatori
3. Convenzione con Fondazione Buon Samaritano

Comune di Brescia	Commissione Consultiva Servizio Taxi
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Comune di Brescia, Settore Sportello Unico Attività Produttive e Attività Commerciali Via Marconi n. 12 - 25128 Brescia <a href="http://www.comune.brescia.it/">www.comune.brescia.it/</a>
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mobilità, infrastrutture e ambiente</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	L'apposita commissione consultiva servizio Taxi ha il compito di esprimere parere con riferimento all'esercizio del servizio di taxi ed all'applicazione del regolamento in materia nonché, su richiesta del Sindaco, per qualsiasi altra questione relativa al servizio. La commissione svolge altresì le funzioni di comitato permanente di monitoraggio di cui all'art. 6 lettera g) del D.L. 4 luglio 2006 n. 223 convertito con Legge 4.8.2006 n. 248.
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	La commissione esprime parere in riferimento all'esercizio dell'attività di Taxi, attività imprenditoriale che garantisce reddito a famiglie nell'ambito della promozione di una mobilità sostenibile. Le tariffe del servizio sono deliberate dalla Giunta Comunale sentita la Commissione, al fine di inquadrare l'attività di Taxi nell'ambito della sostenibilità economica per i cittadini e di favorire l'uso del mezzo condiviso nell'ambito della programmazione della mobilità cittadina.
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	La capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio è possibile grazie alla composizione della stessa Commissione Consultiva Servizio Taxi in quanto tre dei suoi membri sono rappresentanti delle organizzazioni di categoria, altri due, invece, sono scelti tra i rappresentanti delle associazioni degli utenti, nominati dalla giunta comunale.
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	I cittadini sono coinvolti nella progettazione e nell'erogazione del servizio tramite le associazioni dei consumatori. La commissione prende inoltre atto delle singole segnalazioni dei cittadini circa osservazioni e proposte di miglioramento del servizio, che vengono raccolte e condivise.
<b>Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio</b>	La capacità di condivisione dei processi e dei risultati è garantita tramite la pubblicazione sul sito web istituzionale della composizione della commissione, l'approvazione dei turni di servizio e le tariffe applicate. Il regolamento del servizio, inoltre, è pubblicato in una sezione appositamente dedicata.
<b>Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio</b>	<p>La valutazione del servizio viene svolta dalla commissione la quale ha altresì le funzioni di comitato permanente di monitoraggio di cui all'art. 6 lettera g) del D.L. 4 luglio 2006 n. 223 convertito con Legge 4.8.2006 n. 248 (Al fine di assicurare il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità)</p> <p>Il framework metodologico adottato ha dimostrato negli anni una buona capacità di valutazione dell'impatto del servizio sulla mobilità cittadina.</p>
<b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b>	<p>La Commissione Consultiva Taxi si presenta quale modello replicabile in altri contesti e servizi, garantendo un adeguato coinvolgimento di tutti gli stakeholders.</p> <p>La capacità di valutare l'esito e l'impatto del servizio e di proporre soluzioni condivise pone la Commissione nelle condizioni di poter affrontare carichi elevati di lavoro, anche conseguenti ad un aumento dei fruitori del servizio Taxi.</p>
<b>Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio</b>	<p>La commissione viene rinnovata ogni 5 anni e i nominativi dei rappresentanti di categoria e dei consumatori vengono rinnovati con tale periodicità valutando la qualità del servizio reso.</p> <p>A giugno 2024 la Commissione si è riunita tre volte.</p>
<b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b>	<p>Si rimanda al Regolamento per il Servizio Taxi pubblicato sul sito del Comune di Brescia al seguente link:</p> <p><a href="https://www.comune.brescia.it/amministrazione/regolamenti/regolamenti-materia-di-esercizio-di-attivita/servizio-taxi">https://www.comune.brescia.it/amministrazione/regolamenti/regolamenti-materia-di-esercizio-di-attivita/servizio-taxi</a></p>

Comune di Brescia	Collaborazione con Associazioni dei Consumatori per la stesura/aggiornamento delle carte dei servizi comunali
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Comune di Brescia Piazza della Loggia n.3 - 25121 Brescia www.comune.brescia.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrasto della povertà e delle disuguaglianze</li> <li>• istruzione e cultura</li> <li>• mobilità, infrastrutture e ambiente</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>Il Comune di Brescia ha instaurato, mediante protocolli di intesa, una collaborazione con alcune associazioni di consumatori al fine di procedere sia ad un aggiornamento delle Carte dei servizi esistenti sia alla stesura di nuove Carte dei servizi.</p> <p>Tramite l'analisi e la stesura/revisione delle citate Carte, la collaborazione è finalizzata anche alla verifica congiunta dei parametri quantitativi e qualitativi fissati nei contratti di servizio, e di conseguenza sanciti nelle Carte dei servizi (sia comunali sia erogati tramite gli organismi partecipati), alle esigenze dell'utenza.</p> <p>Tra le Associazioni e il Comune è costituito un Tavolo di lavoro, che potrà organizzarsi in singoli gruppi a seconda degli ambiti e dei settori coinvolti, anche con l'eventuale coinvolgimento degli enti gestori di pubblici servizi per conto del Comune nonché del personale tecnico dei Settori dell'Amministrazione deputati alla gestione dei singoli servizi considerati.</p>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Il servizio sviluppa la dimensione della sostenibilità sociale, essendo focalizzato a perseguire il miglioramento della qualità dei servizi erogati ai cittadini. Esso si inserisce anche tra le azioni a sostegno della trasparenza, poiché i cittadini ricevono informazioni sui servizi e acquisiscono consapevolezza degli standard ad essi correlati che l'Amministrazione garantisce, assicurando inoltre imparzialità nell'erogazione degli stessi.</p> <p>Gli standard vengono poi adottati come indicatori di performance dei settori dell'Ente.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	Il progetto attualmente coinvolge alcune delle Associazioni di consumatori più rappresentative sul territorio.
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	Le esigenze dei cittadini, quali fruitori dei servizi, sono rappresentate sia dalle Associazioni dei Consumatori sia dal Comune, che promuove anche la verifica della soddisfazione degli utenti mediante la somministrazione di indagini di customer satisfaction.
<b>Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio</b>	<p>Le Carte dei servizi comunali e le indagini di gradimento sulla percezione di alcuni servizi erogati sono pubblicate sul portale dell'Ente rispettivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nella sezione Amministrazione Trasparente / Servizi Erogati / Carta dei servizi standard di qualità;</li> <li>• nella sezione Aree tematiche / Indagini statistiche / Indagini di customer satisfaction.</li> </ul>
<b>Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio</b>	Confronti con le Associazioni di consumatori consentono di individuare gli indicatori di standard più efficaci per gli utenti e la valutazione a posteriori dei risultati dei servizi erogati, visti anch'essi con le Associazioni, è finalizzata al miglioramento degli stessi, in modo che risultino maggiormente aderenti alle esigenze dei cittadini.
<b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b>	<p>La collaborazione può essere attivata su tutti i servizi erogati dal Comune. Negli anni essa ha riguardato i seguenti ambiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta dei servizi del settore Tributi;</li> <li>• Carta dei servizi del settore Servizi sociali;</li> <li>• Carta dei servizi del settore Partecipazione;</li> <li>• Carta dei servizi del Tempio crematorio di Brescia (con il coinvolgimento della società concessionaria);</li> <li>• Carte dei servizi anagrafici (anagrafe, stato civile, elettorale);</li> <li>• Carta dei servizi di igiene ambientale.</li> </ul>
<b>Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio</b>	<p>La commissione viene rinnovata ogni 5 anni e i nominativi dei rappresentanti di categoria e dei consumatori vengono rinnovati con tale periodicità valutando la qualità del servizio reso.</p> <p>A giugno 2024 la Commissione si è riunita tre volte.</p>
<b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b>	Si rimanda al Regolamento per il Servizio Taxi pubblicato sul sito del Comune di Brescia al seguente link: <a href="https://www.comune.brescia.it/amministrazione/regolamenti/regolamenti-materia-di-esercizio-di-attivita/servizio-taxi">https://www.comune.brescia.it/amministrazione/regolamenti/regolamenti-materia-di-esercizio-di-attivita/servizio-taxi</a>

<b>Comune di Torino</b>	<b>Dipartimento Ambiente e Transizione Ecologica - Divisione Qualità Ambiente UO Igiene Urbana e Ciclo dei Rifiuti</b>
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Comune di Torino Via Padova, 29 – Torino www.comune.torino.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mobilità, infrastrutture e ambiente</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>Nel 2023, a seguito dei buoni risultati ottenuti durante la raccolta sperimentale del 2021 su una porzione della città, è stato sottoscritto un accordo tra Città di Torino, Conoe e AMIAT SpA per l'avvio di un sistema di raccolta capillare degli oli vegetali esausti di uso domestico.</p> <p>Si è scelto di coprire gradualmente tutte le 8 Circoscrizioni cittadine, con un approccio step-by-step a partire da aprile 2023, per una durata complessiva dell'estensione pari a circa un anno. La raccolta domiciliare è stata adeguatamente supportata dalla distribuzione capillare di contenitori appositi in diversi punti della Città (suolo pubblico), servendo preferibilmente zone presso scuole, supermercati, case del quartiere e altri punti di aggregazione. Gli abitanti residenti serviti risultano attualmente più di 860 mila per un totale di circa 460 contenitori carrellati da 240 litri. È stata, inoltre, attivata una campagna di comunicazione congiunta (Città/Conoe/AMIAT) che ha informato la cittadinanza sul nuovo sistema di raccolta e sensibilizzato sulla corretta gestione degli oli vegetali esausti. I messaggi sono stati trasmessi attraverso una conferenza stampa, pubbliche affissioni, opuscoli multilingua e canali social. A supporto della fase comunicativa, con il coinvolgimento delle Associazioni dei Consumatori, è stata avviata un'azione di sensibilizzazione presso i mercati cittadini, tramite la somministrazione di un questionario sulle abitudini di consumo e conferimento dell'olio vegetale. Una volta raccolto, l'olio esausto viene rigenerato ed utilizzato per la produzione di biodiesel e prodotti per la cosmesi.</p>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Il nuovo progetto di raccolta permette di intercettare una tipologia di rifiuto che, se disperso nell'ambiente, costituisce fonte di inquinamento per gli ecosistemi. Di fatto, l'olio vegetale esausto può impattare negativamente sulla qualità delle risorse idriche, sugli ecosistemi acquatici e può compromettere la potabilità delle acque, incidendo anche sui sistemi di fognatura e depurazione. Un sistema di raccolta capillare, controllato e garantito, permette di creare virtuose opportunità di riciclo per la produzione di biodiesel, cosmetici, saponi, inchiostri e biolubrificanti; un esempio di economia circolare in grado di offrire un'alternativa al consumo di combustibili tradizionali (si pensi al biodiesel da olio rigenerato) e contestualmente limitare le emissioni di gas climalteranti provenienti da fonti fossili. In tal senso, il nuovo sistema di raccolta evita lo spreco di risorse e crea nuove opportunità imprenditoriali. Il nuovo servizio di raccolta non espone costi aggiuntivi alla Pubblica Amministrazione, in quanto si sostiene sulla base del valore di mercato associato ai quantitativi raccolti: un sistema <i>win win</i> per la cittadinanza, su cui non grava il costo di un nuovo servizio e l'operatore che si occupa della raccolta vede crescere le proprie opportunità di business. Il progetto è sostenuto da una coordinata campagna di comunicazione, che mira a coinvolgere tutta la comunità e punta a trasmettere i messaggi in modo accessibile e inclusivo, anche grazie alla creazione di materiali multilingua.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	<p>La raccolta domiciliare ha previsto la distribuzione capillare di contenitori appositi in diversi punti della Città, servendo preferibilmente scuole, supermercati, case del quartiere ecc... Ad ogni attivazione, tutti i materiali cartacei prodotti vengono consegnati alle singole circoscrizioni che si occupano della loro distribuzione presso i principali punti di aggregazione della porzione di territorio di competenza.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	<p>Il progetto ha previsto un percorso partecipato con gli organi circoscrizionali: la localizzazione dei bidoni è stata previamente condivisa per raccogliere feedback e suggerimenti; apposite commissioni circoscrizionali pubbliche sono state convocate come occasione di approfondimento e sensibilizzazione. Grazie alla collaborazione tra l'U.O. Igiene Urbana e Ciclo dei Rifiuti, l'Ufficio Rapporti con le Associazioni dei Consumatori della Città di Torino, le Associazioni dei Consumatori e Amiat Gruppo Iren è stato possibile avviare azioni di sensibilizzazione in presenza su tre mercati cittadini. Durante le attività in presenza, oltre a distribuire opuscoli esplicativi sul nuovo servizio, fornire informazioni utili sulla corretta differenziazione dei rifiuti, regalare imbutini/gadget forniti dal CONOE, è stato somministrato un questionario che ha indagato le abitudini di consumo e conferimento dell'olio vegetale esausto e la sensibilità della cittadinanza sul tema della sostenibilità ambientale.</p>
<b>Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio</b>	<p>Il progetto di raccolta capillare è stato premiato dal Conoe nell'ambito della XI edizione dell'EcoForum di Legambiente Onlus, all'interno della sezione "Comuni Ricicloni", il 4 luglio 2024 presso l'hotel Quirinale a Roma.</p> <p>Il progetto (e la sua narrazione) costituirà parte integrante della sezione "economia circolare" dell'edizione 2024 del "Food Metrics Report", documento redatto dalla Città di Torino in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino (gruppo Atlante del Cibo) e nato per monitorare lo stato di avanzamento delle politiche e progettualità dell'Amministrazione sul tema del cibo, nonché per implementare un'azione sistemica e di coordinamento delle stesse.</p>

<b>Comune di Torino</b>	<b>Dipartimento Ambiente e Transizione Ecologica - Divisione Qualità Ambiente</b> <b>UO Igiene Urbana e Ciclo dei Rifiuti</b>
<b>Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio</b>	<p>La suddivisione per aree circoscrizionali consente di valutare e monitorare i quantitativi raccolti per porzione di territorio, consentendo così di individuare eventuali squilibri tra aree cittadine e potenziali fonti di inefficienza, gestibili attraverso azioni coordinate con gli organi delle Circoscrizioni stesse.</p> <p>I dati raccolti costituiranno l'indicatore di misurazione dell'impatto del servizio che, anche tramite il CONOE (e la sua visione generale sull'andamento della raccolta degli oli vegetali esausti sul territorio nazionale), potranno essere utilizzati per eventualmente ritarare la metodologia di raccolta, la frequenza, l'approccio comunicativo etc., nell'ottica di una crescente raccolta in termini di quantità e qualità. In tal senso si ipotizzano frazioni estranee assolutamente minimali.</p>
<b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b>	<p>La replicabilità del modello scelto è connaturata alla capacità di essere facilmente applicato in un contesto urbano, tenendo conto di singole porzioni di territorio di una città di medio-grande dimensione. L'avvio sperimentale su una parte della città ha consentito di raccogliere feedback utili per la progressiva estensione all'intero territorio cittadino e non si intravedono particolari vincoli o costrizioni, trattandosi di utilizzo di aree di suolo pubblico.</p>
<b>Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio</b>	<p>Il servizio di raccolta avviene con bidoni da 240 lt e foro di accesso posizionato sul coperchio, in grado di consentire il conferimento dell'olio contenuto in bottigliette di plastica (che ognuno possiede in casa). In tal modo si evita di gestire una raccolta con imbrattamenti, in quanto non si immaginano sversamenti all'interno o all'esterno dei bidoni e, non ultimo, si riutilizzano decine di migliaia di bottigliette di plastica che vengono in ogni caso riciclate al termine del processo, a cura dell'operatore che recupera l'olio.</p>
<b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b>	<p><a href="https://www.amiat.it/servizi/raccolta-oli-vegetali-esausti">https://www.amiat.it/servizi/raccolta-oli-vegetali-esausti</a></p>

<b>Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e per l'Ambiente (CURSA) e Città Metropolitana di Roma Capitale</b>	<b>Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare</b>
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Laboratorio di ricerca promosso dal Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e per l'Ambiente (CURSA). Via Sistina, 121 – 00187 Roma. <a href="https://www.cursa.it/project/progetto-osservatorio-sullinsicurezza-alimentare-nella-citta-metropolitana-di-roma-capitale-2022/">https://www.cursa.it/project/progetto-osservatorio-sullinsicurezza-alimentare-nella-citta-metropolitana-di-roma-capitale-2022/</a>
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrasto della povertà e delle disuguaglianze</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>L'Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare è un laboratorio di ricerca promosso dal Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e per l'Ambiente (CURSA). Il progetto è nato all'inizio dell'anno 2022, all'interno della collaborazione tra CURSA e Città metropolitana di Roma Capitale, rappresentando un'appendice del più ampio progetto dell'Atlante del Cibo e del Piano del Cibo della Città metropolitana.</p> <p>Il progetto riunisce un gruppo multidisciplinare di circa 12 ricercatrici e ricercatori con gli obiettivi di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. approfondire la conoscenza sul fenomeno della insicurezza alimentare e della povertà alimentare, attraverso l'elaborazione di indici e metodologie che riescano a misurare la diffusione del fenomeno nella sua multidimensionalità;</li> <li>2. espandere la conoscenza sul sistema di assistenza alimentare, ricostruendo, attraverso diverse fonti di dati, la "filiera della solidarietà", ovvero l'insieme di attori, relazioni e attività legate all'aiuto alimentare, prestando attenzione alle criticità e ai caratteri innovativi;</li> <li>3. fornire delle raccomandazioni politiche agli attori pubblici, attraverso la costruzione di un tavolo partecipativo con le associazioni del territorio che si occupano di assistenza alimentare. L'obiettivo del tavolo di lavoro è quello di formulare in maniera partecipativa delle proposte di politiche per contrastare il fenomeno della povertà alimentare.</li> </ol>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>L'Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare dimostra una notevole capacità di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale) attraverso un approccio integrato e multidisciplinare.</p> <p><b>Dimensione Economica</b></p> <p>L'Osservatorio si impegna a studiare e comprendere il fenomeno della povertà alimentare e dell'insicurezza alimentare attraverso l'elaborazione di indici e metodologie innovative per misurare la capacità economica delle famiglie nel permettersi una dieta sana. Questo permette di quantificare e analizzare l'estensione del problema, fornendo dati essenziali per la pianificazione di interventi mirati e efficienti. La conoscenza dettagliata del sistema di assistenza alimentare e della "filiera della solidarietà" consente di individuare le criticità economiche e proporre soluzioni che ottimizzano le risorse, migliorando l'efficacia degli interventi di aiuto alimentare.</p> <p><b>Dimensione Sociale</b></p> <p>Il progetto si focalizza sull'espansione della conoscenza del sistema di assistenza alimentare, ricostruendo la rete di attori e relazioni che costituiscono la "filiera della solidarietà". Questo permette di evidenziare le criticità sociali, le esigenze delle comunità e le pratiche innovative che possono essere adottate per migliorare l'assistenza. Inoltre, l'istituzione di un tavolo partecipativo con le associazioni del territorio promuove un approccio inclusivo e collaborativo, garantendo che le politiche raccomandate siano rappresentative delle necessità delle diverse comunità e abbiano un impatto sociale positivo.</p> <p><b>Dimensione Ambientale</b></p> <p>L'analisi della "filiera della solidarietà" può contribuire a individuare pratiche sostenibili che riducono lo spreco alimentare e promuovono un uso più efficiente delle risorse. Attraverso l'identificazione di criticità e la promozione di innovazioni, il progetto può favorire un sistema di assistenza alimentare più sostenibile, che tenga conto anche dell'impatto ambientale delle attività connesse all'aiuto alimentare.</p>

**Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio**

L'Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare coinvolge le altre organizzazioni sul territorio attraverso la costruzione di un Tavolo Partecipativo. Ecco come funziona questo coinvolgimento:

**1. Composizione del Tavolo:**

Il Tavolo Partecipativo è formato da diverse organizzazioni e associazioni che operano nel campo dell'assistenza alimentare nella città di Roma e nella Città Metropolitana. Queste organizzazioni includono enti di beneficenza, associazioni, ONG, cooperative sociali, istituzioni pubbliche e altri gruppi impegnati nella lotta contro la povertà alimentare.

**2. Obiettivi del Tavolo:**

- Raccolta e condivisione dei dati: Le organizzazioni partecipanti condividono i loro dati interni relativi all'assistenza alimentare. Questi dati vengono poi raccolti e analizzati congiuntamente per creare un quadro complessivo del sistema di aiuto alimentare.
- Analisi del sistema di aiuto alimentare: Questa analisi permette di identificare punti di forza e criticità del sistema attuale, fornendo una base solida per lo sviluppo di interventi politici mirati e più efficaci.
- Spazio di riflessione e scambio: Il Tavolo funge da piattaforma per la discussione e lo scambio di opinioni su modelli innovativi di intervento e strategie per contrastare la povertà alimentare. I temi trattati includono la dignità della persona, il diritto al cibo, la sostenibilità e il sistema alimentare.

**Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio**

L'Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare coinvolge i cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio attraverso varie strategie nell'ambito delle sue attività di advocacy. In particolare, attraverso le seguenti attività:

- Formulazione di raccomandazioni politiche: Sulla base dell'analisi e delle discussioni svolte al Tavolo Partecipativo, l'Osservatorio elabora raccomandazioni politiche. Queste raccomandazioni sono mirate a migliorare le politiche pubbliche in materia di sicurezza alimentare e lotta alla povertà.
- Campagne di sensibilizzazione: L'Osservatorio promuove campagne di sensibilizzazione per aumentare la consapevolezza dei cittadini sui temi del diritto al cibo e della povertà alimentare. Queste campagne mirano a mobilitare l'opinione pubblica e a influenzare i decisori politici affinché adottino misure più efficaci per garantire il diritto al cibo a tutti.
- Attività di advocacy: Le attività di advocacy includono l'interazione diretta con i responsabili delle politiche pubbliche, la partecipazione a forum e conferenze, e la pubblicazione di rapporti e studi indirizzati ad un pubblico generico che evidenziano le problematiche e le possibili soluzioni relative alla povertà alimentare

**Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio**

L'Osservatorio pubblica report annuali che monitorano la povertà alimentare a Roma e nel contesto italiano. Questi report sono accessibili al pubblico e forniscono dati dettagliati e analisi.

L'Osservatorio, inoltre, organizza forum, conferenze e seminari per discutere i risultati dei suoi studi e le tematiche legate alla povertà alimentare.

L'Osservatorio partecipa attivamente a varie reti e tavoli di lavoro. E' iscritto al Consiglio del Cibo di Roma Capitale e coordina il Tavolo 3 dedicato al "contrasto alla povertà alimentare", contribuendo attivamente alle discussioni e agli sviluppi delle politiche locali. Inoltre, partecipando al Tavolo "Povertà Alimentare" della Rete Italiana Politiche Locali del Cibo, l'Osservatorio scambia conoscenze e coordina attività di advocacy a livello nazionale, promuovendo politiche più efficaci e innovative. A livello internazionale, l'Osservatorio è membro di reti come la "Global Solidarity Alliance for Food, Health, and Social Justice". Attraverso questa rete, partecipa alla campagna #RightsNotCharity, condividendo esperienze e strategie con partner globali per affrontare la povertà alimentare su scala mondiale.

**Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio**

L'Osservatorio utilizza un framework metodologico ben strutturato che si basa sulla multidisciplinarietà, sull'approccio sistemico (valutazione della dimensione sociale, ambientale ed economica) e sulla collaborazione e la partecipazione attiva delle organizzazioni e associazioni locali coinvolte nell'assistenza alimentare.



Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e per l'Ambiente (CURSA) e Città Metropolitana di Roma Capitale

## Osservatorio Insicurezza e Povertà Alimentare

### Replicabilità e scalabilità del servizio

L'Osservatorio sull'Insicurezza Alimentare nella Città Metropolitana di Roma Capitale dimostra un alto potenziale di replicabilità e scalabilità del servizio, grazie a diversi fattori chiave. Innanzitutto, le metodologie utilizzate per misurare la povertà alimentare e analizzare il sistema di assistenza sono documentate e accessibili online. Questo permette ad altre organizzazioni e istituzioni di adottare e adattare facilmente le stesse metodologie nei loro contesti specifici, garantendo coerenza e confrontabilità dei dati raccolti e delle analisi condotte.

Inoltre, la costruzione di un Tavolo Partecipativo rappresenta una pratica replicabile in quanto favorisce la collaborazione tra diverse organizzazioni e associazioni operanti nel campo dell'assistenza alimentare. La strutturazione di un Tavolo Partecipativo può essere adattata e implementata anche in altre aree geografiche, permettendo di coinvolgere un ampio spettro di attori locali per affrontare le sfide legate alla povertà alimentare in modo collaborativo e efficace.

### Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio

L'Osservatorio è un laboratorio di ricerca nato in maniera sperimentale nel 2022, rappresentando l'unico esempio in Italia di laboratorio incentrato sulle tematiche relative alla povertà e l'insicurezza alimentare. In soli due anni, è riuscito a pubblicare diversi report, organizzare conferenze ed incontri pubblici, svolgere attività di advocacy, costruire un tavolo partecipativo con gli attori sul territorio, collaborare all'interno di reti nazionali ed internazionali.

### Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio

Il sito dell'Osservatorio è reperibile a questo link: <https://www.cursa.it/project/progetto-osservatorio-sullinsicurezza-alimentare-nella-citta-metropolitana-di-roma-capitale-2022/>

L'Osservatorio pubblica Report Annuali sul monitoraggio della povertà alimentare a Roma e nel contesto italiano:

- Report 2023 [https://www.cursa.it/wp-content/uploads/2023/10/osservatorio\\_report\\_2023.pdf](https://www.cursa.it/wp-content/uploads/2023/10/osservatorio_report_2023.pdf)
- Report 2022 <https://www.cursa.it/wp-content/uploads/2022/11/Osservatorio-Insicurezza-e-Poverta-Alimentare-Ottobre-2022.pdf>

<b>Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato dell'Abruzzo (ERSI Abruzzo)</b>	<b>Servizio Idrico Integrato (S.I.I.);</b>
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	<p>Servizio Idrico Integrato (S.I.I.);  Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato dell'Abruzzo (Ersi Abruzzo);  Via Michele Iacobucci 4 (palazzo dell'Emiciclo, piano -1) 67100, L'Aquila (AQ)  <a href="https://www.ersi-abruzzo.it/">https://www.ersi-abruzzo.it/</a></p>
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• idrici e fonti energetiche rinnovabili</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>Il Servizio erogato è il Servizio Idrico Integrato (d'ora in poi S.I.I.) costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, compresi i servizi di captazione adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali (art. 141 del T.U.A.). I Servizi idrici sono organizzati sulla base degli Ambiti Territoriali Ottimali (d'ora in poi ATO) ossia porzioni di territorio la cui delimitazione è definita dalle Regioni nel rispetto dei seguenti principi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• unicità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui;</li> <li>• unicità della gestione;</li> <li>• adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici e tecnici.</li> </ul> <p>Gli Enti di governo dell'ambito (EGA) sono gli organismi individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ATO ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni stessi in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.</p> <p>Con Legge Regionale n. 9/2011 art. 1 comma 5 e ss., la Regione Abruzzo ha previsto un ATO unico coincidente con l'intero territorio regionale. Con La medesima Legge ha istituito il soggetto d'ambito, ERSI Abruzzo, competente per l'intero ATO regionale, demandando all'Ersi la firma della convenzione per la gestione del S.I.I. con compiti di controllo degli adempimenti e rispetto degli obblighi convenzionali da parte del Gestore. Ad oggi, la Gestione del SII in Abruzzo è affidata in via esclusiva a n. 6 (sei) Gestori, ciascuno nel sub ambito di competenza sulla base di una convenzione. I Gestori sono società per azioni a totale partecipazione pubblica, la cui compagine sociale è formata unicamente da Enti Locali ed ai quali, è stato affidato la gestione del Servizio Idrico ex d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. secondo il modello "<i>in-house providing</i>".</p>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Alla luce delle doverose e continue sfide ambientali che si concretizzano anche e soprattutto nella necessità di ridurre i consumi della risorsa idrica, questo Ente considera doveroso garantire e concepire il S.I.I. in termini di sostenibilità economica, sociale e ambientale. L'Ersi Abruzzo e i Gestori sono costantemente impegnati nell'elaborare strategie e progetti innovativi dove le implementazioni di tecnologie digitali rappresentano lo strumento principale in grado di unire all'efficientamento dei processi produttivi la riduzione dell'impronta ecologica.</p> <p>È ferma convinzione dell'Ente che le nuove tecnologie saranno in grado di generare non solo benefici ambientali per il settore, ma anche benefici economici (con la diminuzione dei costi in bolletta). A tal proposito e a titolo non esaustivo, sono interventi prioritari programmati e, in parte, in corso di esecuzione:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua compresa la digitalizzazione ed il monitoraggio delle reti (intervento PNRR);</li> <li>b. il potenziamento dei depuratori esistenti e creazione di nuovi (intervento PNRR);</li> <li>c. l'installazione di sistemi di misura intelligenti di tipo <i>smart meter</i> (intervento PNRR);</li> <li>d. il trattamento delle acque di prima pioggia negli agglomerati costieri (interventi del CIPE 55/2016 – FSC 2021-2027)</li> </ol>

Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato dell'Abruzzo (ERSI Abruzzo)	Servizio Idrico Integrato (S.I.I.);
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	<p>Accanto al predetto impegno, tuttavia, la sfida più grande è senza dubbio l'attività di sensibilizzazione alla cultura del riuso, del riciclo ed più in generale ad un attento utilizzo della risorsa per garantirne l'accesso universale anche in futuro.</p> <p>Pertanto, è necessario un approccio trasversale che coinvolga le altre organizzazioni sul territorio come le scuole, le Associazioni, la comunità locale. Se ne citano alcuni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La campagna di comunicazione denominata "Ho rispetto per l'acqua" e Il Progetto di sensibilizzazione con il coinvolgimento delle scuole denominato "La classe dell'acqua" promosse da ACA spa.</li> <li>Borse di studio agli studenti del premio "Leo Corsini" nell'ambito del progetto per le scuole denominato "Acqua Bene Comune" e il progetto "l'Acqua, risorsa preziosa da proteggere" promosso CAM spa.</li> <li>Il concorso per le scuole denominato "C'era una volta l'acqua", promosso dalla SASI spa.</li> <li>Le annuali visite guidate presso le captazioni idriche organizzate dalla SACA spa.</li> <li>Il progetto editoriale volto a sensibilizzare sul rispetto per l'acqua e il benessere del territorio, dedicato ai bambini delle scuole elementari, e promosso dalla Ruzzo reti spa.</li> <li>Le iniziative promosse dalla GSA spa è rivolta alle classi IV e V delle scuole primarie dal titolo "Chiudi il rubinetto"</li> </ol>
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	<p>Nell'ambito del SII i cittadini sono gli utenti finali del servizio e beneficiano della qualità del servizio offerto. L'Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), ha previsto standard specifici e generali di qualità contrattuale che i gestori devono rispettare. Questo Ente rende disponibili i livelli delle prestazioni erogate dagli operatori del servizio idrico agli utenti, sintetizzate attraverso i macroindicatori "Avvio e cessazione del rapporto contrattuale" (MC1) e "Gestione del rapporto contrattuale e accessibilità al servizio" (MC2) nella Relazione sullo Stato del Servizio Idrico Integrato. La Relazione è consultabile tramite il seguente collegamento: <a href="https://www.ersi-abruzzo.it/2023/12/29/relazione-sullo-stato-del-servizio-idrico-integrato-anno-2022/">https://www.ersi-abruzzo.it/2023/12/29/relazione-sullo-stato-del-servizio-idrico-integrato-anno-2022/</a></p>
<b>Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio</b>	<p>Tutti gli atti e documenti riguardanti il SII che per legge devono essere messi a conoscenza di un pubblico indistinto di destinatari, vengono condivisi mediante la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ersi Abruzzo (<a href="https://www.ersi-abruzzo.it/">https://www.ersi-abruzzo.it/</a>) e dei singoli Gestori del SII (<a href="https://sacaservizi.com/">https://sacaservizi.com/</a>, <a href="https://www.ruzzo.it/">https://www.ruzzo.it/</a>, <a href="https://www.aca.pescara.it/">https://www.aca.pescara.it/</a>, <a href="https://www.gransassoacqua.it/">https://www.gransassoacqua.it/</a>, <a href="https://sasispa.it/">https://sasispa.it/</a>, <a href="https://www.cam-spa.com/">https://www.cam-spa.com/</a>).</p>
<b>Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio</b>	<p>L'ARERA definisce gli obiettivi minimi per valutare la qualità tecnica dei Gestori attraverso 6 macro indicatori (M1 perdite idriche, M2 interruzione di servizio, M3 qualità acqua erogata, M4 adeguatezza sistema fognario, M5 smaltimento fanghi in discarica, M6 qualità acqua depurata).</p> <p>La qualità tecnica mira a indirizzare gli sforzi dei gestori verso investimenti e comportamenti gestionali migliorativi del SII e volti a mitigare gli impatti sull'ambiente e sulla sicurezza e continuità del servizio (fonte ARERA).</p> <p>I risultati di Qualità tecnica raggiunti dai Gestori abruzzesi, secondo i criteri e gli obiettivi individuati da ARERA vengono illustrati all'interno della Relazione sullo Stato del Servizio Idrico Integrato consultabile in <a href="https://www.ersi-abruzzo.it/2023/12/29/relazione-sullo-stato-del-servizio-idrico-integrato-anno-2022/">https://www.ersi-abruzzo.it/2023/12/29/relazione-sullo-stato-del-servizio-idrico-integrato-anno-2022/</a></p>
<b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b>	<p>L'ATO unico previsto dalla Regione Abruzzo e di cui Ersi Abruzzo ricopre il ruolo di Ente di Governo, si inserisce all'interno di una dimensione nazionale composta da 64 Ambiti territoriali ottimali, 12 dei quali coincidono con il territorio regionale (fonte ARERA). A tal proposito, con il Decreto Legge n.201/11 sono state trasferite all'ARERA le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici su tutto il territorio nazionale ed in particolare in materia di tariffa, in tema di qualità, con riguardo alla tutela dei diritti degli utenti, predisposizione della convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra il soggetto che affida il servizio ed il soggetto gestore.</p> <p>Obiettivo dell'Autorità è, inoltre, quello di garantire la diffusione, la fruibilità e la qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, tutelando i diritti e gli interessi degli utenti e garantendo che la gestione dei servizi idrici avvenga in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziari. (fonte ARERA).</p>
<b>Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio</b>	<p>In attuazione dell'art. 30 del D.lgs. n. 201 del 23.12.2022 è stata redatta la citata Relazione sullo Stato del Servizio Idrico Integrato anno 2022 citata contenente la valutazione ed analisi anche comparativa delle gestioni del SII in termini di efficacia, efficienza ed economicità nonché di qualità del Servizio e di regolazione tariffaria.</p>
<b>Eventuale documentazione per l'approfondimento del servizio</b>	<p>La documentazione completa riguardante il S.I.I. nella Regione Abruzzo è disponibile nel sito internet dell'Ente <a href="https://www.ersi-abruzzo.it/">https://www.ersi-abruzzo.it/</a></p>

<b>Fondazione Centro euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici</b>	<b>Lavoro agile CMCC</b>
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Fondazione CMCC Via Marco Biagi n. 5, 73100 Lecce www.cmcc.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• salute e benessere</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>Il lavoro agile è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e da un'organizzazione del lavoro per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro. Ad oggi, la Fondazione applica al personale assunto con contratto di lavoro subordinato un regolamento per disciplinare il ricorso al lavoro agile ai sensi della L. 81/2017 tramite la sottoscrizione di accordi individuali. Il lavoro agile consente ai dipendenti della Fondazione di gestire in modo più flessibile il proprio tempo, consentendo loro di conciliare in maniera più efficiente gli impegni lavorativi e personali e determinando quindi un miglioramento della qualità della vita. Inoltre, il lavoro agile consente di ridurre gli spostamenti tra l'abitazione e il luogo di lavoro determinando un minore impatto ambientale e una riduzione delle emissioni di CO<sup>2</sup>.</p>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>Dimensione economica: il lavoro agile consente ai dipendenti di conciliare in modo più flessibile il lavoro e la propria vita privata anche attraverso la riduzione degli spostamenti. Di conseguenza, i dipendenti in lavoro agile beneficiano (i) di un risparmio di spesa in termini di costo del carburante per raggiungere il luogo di lavoro e (ii) di un risparmio di spesa per i pasti nelle giornate di lavoro agile.</p> <p>Dimensione sociale: il lavoro agile si traduce in una concreta risposta ai bisogni dei dipendenti, ai quali viene data la possibilità di gestire in maniera flessibile il proprio orario di lavoro e le proprie attività lavorative. In questo modo, i dipendenti possono dedicarsi con flessibilità anche ad attività extra lavorative (cura dei familiari, sport, hobbies) con evidenti ricadute sul piano personale e del benessere individuale. Il regolamento che disciplina il lavoro agile all'interno della Fondazione prevede, inoltre, specifiche tutele per particolari categorie di lavoratori (donne di rientro dalla gravidanza nei primi 3 anni di vita del bambino, persone con disabilità temporanea o permanente in relazione allo svolgimento della prestazione oggetto delle mansioni, genitori con figli disabili). Dimensione ambientale: il ricorso al lavoro agile consente ai dipendenti di ridurre gli spostamenti casa-lavoro, con rilevanti benefici in termini ambientali e di sostenibilità.</p>
<b>Risultati e impatti</b>	<p>La Fondazione considera il lavoro agile di fondamentale importanza per migliorare la qualità della vita dei propri dipendenti e per consentire una sensibile riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera. Il personale dipendente è soddisfatto di questa iniziativa e ciò è testimoniato anche dall'utilizzo consistente del lavoro agile all'interno della Fondazione.</p>
<b>Replicabilità e scalabilità del servizio</b>	<p>L'adozione del lavoro agile è facilmente replicabile in qualunque contesto lavorativo ove le mansioni del personale dipendente lo consentano. Per ricorrere al lavoro agile è sufficiente sottoscrivere accordi individuali con il personale interessato a svolgere la prestazione lavorativa con tali modalità.</p>

Rai - Radiotelevisione italiana SpA	M'illumino di Meno
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Rai Radio2 Corso Sempione, 27 - 20145 Milano milluminodimeno.rai.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• idrici e fonti energetiche rinnovabili</li> <li>• lotta al cambiamento climatico</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>M'illumino di Meno è la campagna radiofonica di sensibilizzazione sul risparmio energetico e sugli stili di vita sostenibili ideata nel 2005 dal programma Caterpillar di Rai Radio2. M'illumino di Meno nacque il 16 febbraio 2005, giorno dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, quando Caterpillar chiese agli ascoltatori di spegnere simbolicamente le luci e riflettere insieme sull'uso dell'energia. Nel corso di vent'anni, M'illumino di Meno si è trasformata in una campagna a tutto tondo sviluppata da Rai Radio2 intorno alla data del 16 febbraio sulla base di tre pilastri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• educazione ambientale - promuovere la consapevolezza ambientale attraverso la trattazione delle notizie sulla crisi climatica e il racconto di storie positive legate alla transizione energetica;</li> <li>• comunità - dare spazio e risalto alle esperienze degli ascoltatori che hanno adottato buone pratiche ambientali e desiderano condividerle;</li> <li>• partecipazione - incentivare l'attivismo in prima persona degli ascoltatori invitandoli ad aderire a M'illumino di Meno, cioè a realizzare iniziative dedicate al risparmio energetico e alla sostenibilità nella giornata del 16 febbraio.</li> </ul> <p>Il successo della campagna su tutto il territorio nazionale ha portato al riconoscimento istituzionale del 16 febbraio quale "Giornata Nazionale del Risparmio Energetico e degli Stili di Vita Sostenibili" (Legge n. 34/2022).</p>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p>La recente introduzione della Giornata Nazionale del Risparmio Energetico e degli Stili di Vita Sostenibili ha rafforzato il percorso ventennale di M'illumino di Meno. La campagna di sensibilizzazione è ormai entrata a far parte della vita di migliaia di cittadini che ne sposano gli obiettivi e che, a propria volta, la diffondono, moltiplicandone i risultati. L'impatto è particolarmente importante sui bambini e sui ragazzi delle scuole, che ogni anno aderiscono numerosissime a M'illumino di Meno: gli studenti non solo fanno propria una consapevolezza ambientale che li renderà cittadini più informati e sensibili, ma sono veicolo di questa consapevolezza all'interno delle loro famiglie. Negli anni M'illumino di Meno cresce e, grazie alla partecipazione attiva dei cittadini, si auto-alimenta.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento degli stakeholders</b>	<p>Alla campagna M'illumino di Meno aderiscono ogni anno migliaia di cittadini in forma pubblica o privata. Aderire alla campagna vuol dire entrare in azione in prima persona organizzando grandi e piccoli eventi di sensibilizzazione per il risparmio energetico e la transizione verso stili di vita più sostenibili.</p> <p>Il primo gesto di adesione è tradizionalmente lo spegnimento delle luci. Nella Giornata Nazionale del Risparmio Energetico e degli Stili di Vita Sostenibili, moltissimi Comuni, dai capoluoghi di provincia ai paesi minori, spengono le proprie piazze, vie e monumenti (da Venezia che spegne le luci di Piazza San Marco a Erice, Trapani, che spegne l'illuminazione delle antiche mura).</p> <p>La diffusione della campagna presso le scuole di ogni ordine e grado è capillare. Ogni anno il Ministero dell'Istruzione e del Merito invia a tutte le scuole una circolare che le informa dell'iniziativa e le invita alla partecipazione. In adesione alla campagna gli istituti organizzano le più varie attività didattiche sui temi del risparmio energetico e della sostenibilità. Nel 2022, in collaborazione con il Raggruppamento Carabinieri Biodiversità dell'Arma dei Carabinieri, M'illumino di Meno ha piantato alberi nei giardini delle scuole attraverso il progetto "Un albero per il futuro". Nel 2023 e nel 2024, il Festival della Scienza di Genova, in media partnership con Rai Radio2, ha ideato appositamente per M'illumino di Meno alcune attività laboratoriali da svolgere in classe, adatte a diverse fasce d'età e messe gratuitamente a disposizione degli insegnanti.</p>

## Rai - Radiotelevisione italiana SpA

## M'illumino di Meno

**Capacità di coinvolgimento degli stakeholders**

Le università aderiscono a M'illumino di Meno realizzando convegni, seminari, incontri scientifici, ma anche iniziative ludiche che coinvolgono docenti e studenti. La RUS (Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile) è partner di M'illumino di Meno. La stessa partecipazione si registra da parte di enti di ricerca e di divulgazione, come i planetari: dal 2024 PLANit (Associazione dei Planetari Italiani) ha deciso di far convergere la Giornata Nazionale sull'Inquinamento Luminoso, storicamente organizzata in ottobre, nella Giornata Nazionale del Risparmio Energetico e degli Stili di Vita Sostenibili. Aderiscono inoltre a M'illumino di Meno istituti di cultura e di scienza quali l'Accademia dei Lincei (dove, per il ventennale di M'illumino di Meno, Caterpillar ha realizzato una puntata speciale), l'INAF (Istituto Nazionale di Astrofisica), l'INFN (Istituto Nazionale di Fisica Nucleare), l'IIT (Istituto Italiano di Tecnologia) e il CNR ISP (Istituto di Scienze Polari del Consiglio Nazionale delle Ricerche).

Partecipano a M'illumino di Meno numerose realtà del Terzo Settore. A livello nazionale, ricordiamo Intercultura, FAI (Fondo Ambiente Italiano), Croce Rossa Italiana, AGESCI (Associazione Guide E Scouts Cattolici Italiani). Le delegazioni e i circoli territoriali delle grandi realtà associative, così come le piccole associazioni locali, organizzano momenti di festa come fiaccolate, biciclettate, cene collettive a lume di candela, concerti acustici a impatto zero.

M'illumino di Meno coinvolge anche le imprese, dalle aziende familiari alle multinazionali del calibro di Loacker e Leroy Merlin. Giornate di "bike to work", gare di sostenibilità tra i dipendenti, attività di sensibilizzazione nei confronti dei clienti sono tra le forme di adesione scelte.

**Risultati e impatti**

Nell'arco di vent'anni, la partecipazione a M'illumino di Meno è cresciuta costantemente, con un picco di 6.000 registrazioni sull'apposito form online. In realtà, la moltiplicazione delle adesioni è tale che ormai numerose iniziative non vengono registrate, a testimonianza del fatto che l'appuntamento del 16 febbraio si è radicato come festa del rispetto per il Pianeta e dell'ottimizzazione intelligente delle risorse, superando i confini dell'ascolto di Caterpillar.

Il coronamento di questo percorso è stato l'istituzione nel 2022 da parte del Parlamento italiano, con l'appoggio trasversale delle forze politiche, della "Giornata Nazionale del Risparmio Energetico e degli Stili di Vita Sostenibili" nella data del 16 febbraio (Legge n. 34/2022).

In virtù di questo riconoscimento istituzionale, la diretta radiofonica di Caterpillar del 16 febbraio 2023 è andata in onda dal Palazzo del Quirinale.

Dal 2017, M'illumino di Meno è insignita della Medaglia del Presidente della Repubblica. La campagna riceve inoltre i patrocini della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e di diversi Ministeri. In segno di adesione a M'illumino di Meno, le più alte istituzioni italiane spengono le facciate dei propri palazzi. Il Ministero della Cultura spegne i musei e i parchi archeologici (primo fra tutti, il Colosseo).

M'illumino di Meno, inoltre, riceve l'Alto Patrocinio del Parlamento europeo e nel 2024 Caterpillar ha trasmesso una puntata speciale dedicata a M'illumino di Meno dalla sede parlamentare di Bruxelles.

**Replicabilità e scalabilità del servizio**

In ambito italiano, M'illumino di Meno rappresenta un caso unico di campagna radiofonica che abbia dato vita a una Giornata Nazionale. Si pone come modello per altre possibili campagne pubbliche di sensibilizzazione ambientale con una lezione particolare: il tratto distintivo di M'illumino di Meno è la capacità di coinvolgere attivamente i cittadini rendendoli ideatori e organizzatori a propria volta di eventi di sensibilizzazione. Gli aderenti a M'illumino di Meno non sono semplicemente destinatari di una comunicazione sulle problematiche ambientali, ma sono soggetti attivi che (1) condividono con il programma e quindi con la comunità degli ascoltatori le proprie esperienze di transizione ecologica e (2) si fanno promotori di consapevolezza e buone pratiche ambientali nel proprio contesto pubblico o privato. I cittadini diventano quindi attori del cambiamento.

A livello internazionale, la campagna M'illumino di Meno è stata scelta e presentata come case study dalla EBU (European Broadcasting Union) nel corso dello EBU Sustainability Summit, un convegno sulla sostenibilità nei media pubblici, il 16 aprile 2024.

**Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio**

Sul sito [milluminodimeno.rai.it](https://www.milluminodimeno.rai.it) si trovano informazioni, notizie e materiali sulla campagna.

Le seguenti playlist raccolgono una selezione di adesioni rappresentative e di interventi significativi (estratti dal programma Caterpillar) relativi alle ultime tre edizioni di M'illumino di Meno:

<https://www.raiplaysound.it/playlist/milluminodimeno2022>

<https://www.raiplaysound.it/playlist/milluminodimeno2023>

<https://www.raiplaysound.it/playlist/milluminodimeno2024>

Regione Piemonte	Monitoraggio dei servizi di trasporto pubblico locale
<b>Riferimenti del servizio segnalato</b>	Regione Piemonte Piazza Piemonte 1 – 10127 Torino www.regione.piemonte.it
<b>Ambito di servizi in cui opera la buona pratica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mobilità, infrastrutture e ambiente</li> </ul>
<b>Descrizione della pratica (del servizio erogato, della governance, della diffusione sul territorio)</b>	<p>Nel 2017 la Giunta Regionale del Piemonte ha approvato uno specifico <i>"Protocollo d'Intesa per il recepimento e l'attuazione dell'accordo sancito in sede di conferenza unificata il 26.09.2013 e pubblicato sulla G.U. n. 254 del 29.10.2013"</i> (rinnovato nel corso degli anni) che prevede la collaborazione tra la Regione Piemonte, l'Agenzia della mobilità piemontese e le Associazioni dei Consumatori riconosciute dalla normativa vigente, tendente a favorire una migliore integrazione funzionale degli interessi rappresentati dalle Associazioni dei Consumatori nell'attuazione delle politiche regionali in materia di trasporto pubblico locale.</p> <p>Il Protocollo succitato prevede l'istituzione, all'interno della Direzione regionale "Opere pubbliche, Difesa del suolo, Protezione civile, Trasporti e Logistica", di un "Tavolo Permanente di Consultazione sul trasporto pubblico locale e regionale", cui compete la definizione di proposte/azioni idonee al perseguimento di obiettivi volti alla promozione della mobilità sostenibile integrata in combinazione tra i vari sistemi di trasporto ed al miglioramento della cultura e consapevolezza della funzione del trasporto pubblico, nonché il fornire indicazioni per l'individuazione dei criteri relativi alla gestione del "Fondo per la copertura delle spese derivanti dall'attuazione dei disposti di cui all'articolo 2, comma 461, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 244".</p> <p>In merito all'attuazione dell'articolo 2, comma 461, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le attività delle Associazioni sono concordate con l'Agenzia della Mobilità Piemontese (di seguito Agenzia), soggetto che gestisce tutte le funzioni trasferite o delegate in materia di trasporto pubblico degli enti aderenti ed in particolare quelle di programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti, di attuazione della programmazione e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico locale a seguito della stipulazione dei contratti di servizio con i soggetti aggiudicatari o affidatari.</p> <p>Le attività constano di indagini di customer satisfaction sulla percezione dell'utenza sul trasporto pubblico urbano, locale e regionale, Mystery Client, somministrazione di questionari, rilevazioni ed indagini su linee del servizio ferroviario regionale e metropolitano, anche finalizzate alla tutela del diritto alla mobilità degli utenti con disabilità.</p>
<b>Capacità del servizio di lavorare sulle tre dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale)</b>	<p><b>Sostenibilità economica:</b> le indagini effettuate dalle Associazioni apportano utili contributi per la valutazione, da parte degli Organi preposti, dell'efficacia ed efficienza dei servizi offerti rispetto alle risorse utilizzate.</p> <p><b>Sostenibilità sociale:</b> le indagini, volte a supportare la verifica dell'efficacia ed efficienza, forniscono elementi utili alla programmazione dei servizi per promuovere un equilibrato sviluppo economico e sociale del territorio regionale, elevandone l'accessibilità, in particolare nelle aree montane e collinari, e garantendo un'equa ripartizione dei benefici e dei costi diretti ed indiretti.</p> <p><b>Sostenibilità ambientale:</b> le attività svolte dalle Associazioni sono focalizzate in particolar modo sul servizio ferroviario ed al suo miglioramento finalizzato sia ad attrarre più utenti, sia a raggiungere una maggiore qualità ambientale, riducendo i consumi energetici, le emissioni inquinanti ed il rumore derivanti dalle attività di trasporto sul territorio, tutelando la salute dei cittadini e migliorando la sicurezza della circolazione.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento di altre organizzazioni sul territorio</b>	<p>Le attività sono state effettuate anche organizzando riunioni sui territori per comprendere meglio le esigenze di programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale: Regione Piemonte, ritenendo che incontri organizzati e coordinati dalle Associazioni dei Consumatori potessero essere utili strumenti per raccogliere le istanze del territorio, ha chiesto ad Agenzia di agevolare tali attività.</p> <p>Per quanto riguarda i soggetti istituzionali, questi sono coinvolti sia in fase di programmazione sia in fase di rendicontazione annuale tramite le Assemblee di Bacino, convocate dall'Agenzia con cadenza annuale. Le Assemblee di Bacino rappresentano i soggetti istituzionali ricompresi nell'ambito territoriale di riferimento.</p>
<b>Capacità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'erogazione del servizio</b>	<p>Oltre alle riunioni sui territori di cui al paragrafo 5, si precisa che le indagini di customer satisfaction sono effettuate tramite somministrazione di questionari agli utenti dei servizi di trasporto pubblico.</p>

## Regione Piemonte

## Monitoraggio dei servizi di trasporto pubblico locale

**Capacità di condivisione dei processi e dei risultati con un pubblico più ampio**

A cadenza annuale le risultanze delle attività delle Associazioni dei Consumatori vengono illustrate in occasione di apposite Conferenze Stampa organizzate dalle Associazioni medesime anche presso sedi della Regione Piemonte.

Si evidenzia che nel 2024 è stato costituito, presso la Direzione Regionale competente in materia di trasporti, l'Osservatorio Regionale della Mobilità preposto alla raccolta dei dati relativi ai servizi di trasporto pubblico, al monitoraggio ed all'aggiornamento periodico, attraverso il Sistema Informativo Regionale dei Trasporti (SIRT), delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, del flusso della spesa di esercizio e di investimento ed all'elaborazione di parametri di efficacia, di efficienza e di qualità dei servizi offerti.

I dati raccolti dall'Osservatorio sono trasmessi annualmente anche alle associazioni dei consumatori di cui alla l.r. n.24/2009 e sono oggetto di confronto tra le organizzazioni, associazioni e la Regione per la definizione del successivo programma triennale dei trasporti.

**Capacità di valutazione del servizio, in termini di solidità del framework metodologico e di scelta degli indicatori adottati per misurare gli esiti e gli impatti del servizio**

Le Associazioni dei Consumatori propongono annualmente il programma delle attività all'Agenzia che, con specifico provvedimento, le approva e, a conclusione delle stesse, valida le spese sostenute ed i documenti contabili amministrativi rilasciati e dichiarati a consuntivo, perché le Aziende di trasporto interessate possano procedere al pagamento del rimborso delle spese alle Associazioni (articolo 2, comma 461, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Per quanto riguarda la tematica degli "indicatori", si precisa che, nel 2017, la Regione Piemonte ha provveduto ad istituire il "Sistema Informativo Regionale Trasporti" (SIRT), identificandone le basi dati ed istituendo il "Debito Informativo Trasporti" (DIT), specificando puntualmente i flussi per la sua alimentazione, nonché le relative modalità e tempistiche di trasmissione. Con medesimo provvedimento è stato dato mandato alla Direzione Regionale competente in materia di trasporti di identificare e mantenere un set di indicatori in materia di trasporto pubblico locale, utili anche al successivo sviluppo, sull'infrastruttura informatica regionale, di un "Cruscotto di Monitoraggio Regionale dei Trasporti (CMRT).

Alla luce di quanto sopra, con apposito provvedimento del 2017 - aggiornato e revisionato nel 2018 - gli Uffici hanno provveduto ad identificare e a specificare puntualmente il set di indicatori in materia di trasporto pubblico locale, avviando contestualmente attività sia di analisi sia di implementazione finalizzate alla realizzazione del Cruscotto di Monitoraggio Regionale dei Trasporti (CMRT).

**Replicabilità e scalabilità del servizio**

Le attività, proprio perché finanziate dal "Fondo per la copertura delle spese derivanti dall'attuazione dei disposti di cui all'articolo 2, comma 461, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 244", sono replicabili in tutto il territorio nazionale.

Si sottolinea che nell'ambito del Protocollo d'Intesa sottoscritto tra Regione Piemonte, Agenzia della Mobilità Piemontese e le Associazioni dei Consumatori è stato previsto che le attività di cui alle lettere b), c) e d) dall'art. 2, comma 461, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244 siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori dei servizi pubblici locali e regionali, predeterminato per l'intera durata del contratto di servizio.



## 2. L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI MISURAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI OFFERTI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI ALLE IMPRESE E AI CITTADINI <sup>11</sup>

## 1. Premessa: la realtà mutevole dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni

Nell'ambito della "Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini" (in attuazione della legge n. 15/2009), è forse necessario creare uno spazio di riflessione per comprendere a che punto siamo del processo di valutazione della qualità dei servizi, avviato in Italia ormai da decenni.

Appare allora importante, in questa prospettiva temporale, rimarcare l'esito fin qui prodotto dall'insieme dei progetti, programmi, processi valutativi che hanno avuto modo di misurare la qualità dei servizi pubblici erogati dalle amministrazioni centrali e locali.

In primo luogo, si è riscontrata una proliferazione di strumenti, meccanismi e metodologie di misurazione che riflette, del resto, l'evidente eterogeneità dei servizi erogati, così come la diversità degli obiettivi – economici, sociali, di cittadinanza, di accesso, ecc. – che l'azione amministrativa persegue nei confronti dei propri utenti, assistiti, cittadini, imprese, organizzazioni.

In secondo luogo, si è osservata un'evoluzione dei - e anche una competizione fra - vari strumenti di misurazione della qualità dei servizi, che hanno segnato le diverse fasi dell'impegno orientato a migliorare l'azione amministrativa, grazie ai risultati della misurazione e della valutazione: si sono così prodotte, nel tempo, delle "mode" nell'adozione di strumenti di misurazione dei livelli di qualità o, in altri casi, il superamento di alcune metodologie, in funzione delle diverse esigenze legate a contingenze spesso di carattere politico, così come a evidenti cambiamenti nell'organizzazione e nell'innovazione dei servizi resi alla collettività.

In terzo luogo, si deve ricordare la chiara dipendenza dei processi di misurazione e di valutazione rispetto al sorgere di eventi inattesi (la pandemia come il ritorno dell'inflazione) o al consolidarsi di fenomeni legati alla crescita economica o, al contrario, alle fasi di contrazione dell'attività economica, se non di recessione; o ancora alla crescente emergenza che stanno determinando i fenomeni correlati al cambiamento climatico.

In questo contesto, alla proliferazione degli strumenti si è accompagnata una progressiva frammentazione degli spazi di misurazione. Nel frattempo, si è consolidata la consapevolezza di una costante inadeguatezza degli strumenti e di un'insufficiente copertura degli strumenti davanti alla "frontiera mobile" che delinea il perimetro dei servizi delle amministrazioni pubbliche, sia a livello centrale che a livello locale.

"Tutto è misurabile e tutto può essere oggetto di valutazione", ma questa affermazione trova nell'ambito dei servizi della Pubblica Amministrazione una conferma particolare, data la complessità e la mutevolezza dell'oggetto da valutare, rendendo così fondamentale perseguire una maggiore chiarezza sull'utilizzo di strumenti, meccanismi, modalità di misurazione della qualità.

Volendo ricondurre a sintesi la grande varietà di approcci e di strumenti finora utilizzati, può essere opportuno, quanto meno, aggregare, da un lato, tutti quegli strumenti di rilevazione e di misurazione che hanno come unità di analisi tutti quei soggetti che usufruiscono dei servizi erogati dalla pubblica ammi-

nistrazione (individui e famiglie, imprese e organizzazioni) e, dall'altro, tutti quegli strumenti di rilevazione e di misurazione che hanno come unità di analisi le stesse amministrazioni, dando in sostanza rilievo a chi risponde e a chi si rivolge l'indagine o la raccolta di dati e informazioni.

Ma prima di passare all'approfondimento dei due grandi ambiti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi pubblici – che saranno esaminati nell'ambito dei paragrafi 4 e 5 del presente testo - è opportuno dare una definizione di ciò che si intende come servizio pubblico (o ciò che intendiamo qui, in questa analisi). Alle molteplici declinazioni di questo concetto è stata dedicata l'analisi contenuta nel paragrafo 2, mentre al paragrafo 3 è demandato il compito di porre in evidenza l'evoluzione dei servizi pubblici e la crescente importanza della misurazione della qualità per qualificare l'azione amministrativa agli occhi dei cittadini, la cui domanda tende ad essere sempre più esigente.

Completano il contributo del Censis alla riflessione metodologica, le considerazioni di sintesi poste in chiusura del testo (par. 5).

## 2. Di cosa parliamo quando parliamo di servizio pubblico

La nozione di servizio pubblico in Italia è da sempre oggetto di dibattito, perché esposta ai cambiamenti sociali, economici e giuridici della società nel tempo. Tradizionalmente, si sono contrapposte due principali teorie:

- **Teoria soggettiva:** considera servizio pubblico un'attività assunta e gestita da un ente pubblico per soddisfare bisogni della collettività. L'elemento chiave è l'imputabilità dell'attività a un soggetto pubblico. Questa impostazione si afferma agli inizi del 1900, in concomitanza con il fenomeno della municipalizzazione e nazionalizzazione di servizi che fino a quel momento erano forniti da privati. La teoria soggettiva è stata sviluppata per spiegare come lo Stato o i Comuni si assumessero il ruolo di erogatori di servizi per soddisfare i bisogni della collettività. Uno dei principali fautori di questa teoria è stato Arnaldo De Valles, spiegata puntigliosamente nella sua opera "I servizi pubblici, 1924" del Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano.
- **Teoria oggettiva:** si focalizza sulla natura dell'attività e la sua finalità di interesse generale, indipendentemente dal soggetto gestore. Ciò che conta è la funzione sociale del servizio. Nasce come risposta e critica alla teoria soggettiva, sviluppandosi soprattutto nel XX secolo. Uno dei principali esponenti di questa teoria è Umberto Pototschnig, che ha elaborato la teoria oggettiva nella sua pubblicazione "I pubblici servizi" basandosi sugli articoli 41 e 43 della Costituzione Italiana. Questi articoli sanciscono che l'attività economica pubblica e privata deve essere coordinata a fini sociali e che lo Stato può riservare a sé o a soggetti privati la gestione di servizi di interesse generale. Pertanto, secondo la teoria oggettiva, il servizio pubblico è tale per il suo scopo di soddisfare bisogni collettivi, non per la natura pubblica del soggetto che lo gestisce.

Si è affermata un'ulteriore visione, intermedia tra le due appena citate, che considera rilevanti sia l'assunzione del servizio da parte dell'ente pubblico, sia la sua finalità di interesse generale.

La normativa italiana, del resto, non fornisce una definizione univoca. L'art. 112 del TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) parla genericamente di "servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La giurisprudenza ha elaborato alcuni criteri identificativi essenziali di un servizio pubblico:

- Soddiscimento diretto di bisogni di interesse generale,
- Sottoposizione del gestore a obblighi di servizio pubblico,
- Doverosità dell'istituzione del servizio da parte dell'ente,
- Universalità della prestazione.
- Si distingue inoltre tra:
  - Servizi a rilevanza economica: potenzialmente redditizi, gestibili in forma d'impresa;
  - Servizi privi di rilevanza economica: finalità sociali prevalenti, non gestibili secondo logiche di mercato.

Mentre, a livello europeo, si parla invece di servizi di interesse economico generale (SIEG), o servizi di interesse generale (SIG).

Il d.lgs. 201/2022 ha fornito una definizione di "servizi pubblici locali di rilevanza economica" come "servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza".

In conclusione, pur nella difficoltà di giungere a una definizione univoca e onnicomprensiva, si può tentare di delineare il servizio pubblico come:

- un'attività economica o non economica, assunta come essenziale da un ente pubblico nell'ambito delle proprie competenze, finalizzata al soddisfacimento di bisogni di interesse generale della collettività. Tale attività è caratterizzata da:
- Universalità della prestazione,
- Conformità (correttezza formale),
- Affidabilità e coerenza con le aspettative dell'utente,
- Compiutezza rispetto alle esigenze espresse dell'utente,
- Efficienza delle risorse impiegate,
- Equità del trattamento,
- Flessibilità ed elasticità al variare di specifiche esigenze/volume di servizio richiesto,
- Continuità e regolarità dell'erogazione,
- Accessibilità in termini economici e fisici,
- Qualità e sicurezza del servizio,
- Sottoposizione del gestore (pubblico o privato) a specifici obblighi di servizio pubblico.

Il servizio pubblico può avere una rilevanza economica o non averla (prevalenti finalità sociali). La sua istituzione e regolazione spetta all'ente pubblico competente, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e tutela della concorrenza stabiliti a livello nazionale ed europeo.

Tale definizione cerca di sintetizzare gli elementi essenziali emersi dall'analisi storica, dottrinale, giurisprudenziale e normativa, tenendo conto sia della prospettiva nazionale che di quella europea. Tuttavia, data la complessità e la mutevolezza della materia, resta difficile fornire una definizione risolutiva e immutabile nel tempo.

### 3. Valutare l'azione amministrativa

Il rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni – attualmente tema di grande rilevanza per numerosi Stati – si colloca nel contesto del dibattito sulla *governance* e la gestione del settore pubblico, iniziato sul finire degli anni Settanta e consolidatosi nei due decenni successivi. La riconfigurazione dell'apparato statale costituisce una risposta alle mutate istanze sociali, con una speciale attenzione all'innalzamento qualitativo dei servizi erogati e alla contrazione dei tempi di erogazione.

Il panorama europeo mostra, di fatto, un'eterogeneità decisamente marcata, riflettendo un ventaglio diversificato nell'approccio a tale materia. Le strategie di riforma implementate pongono l'accento principalmente sui parametri quali efficienza, efficacia, trasparenza e affidabilità nella gestione dei servizi pubblici.

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione in Italia ha avuto inizio con un notevole ritardo temporale rispetto ad altri Paesi europei, protrattosi diversi anni, se non decenni.

La necessità di avviare un processo di cambiamento nella PA italiana è stata determinata principalmente da due fattori esterni:

1. Il processo di unificazione europea: l'integrazione dell'Italia nell'Unione Europea ha richiesto un adeguamento delle strutture amministrative nazionali agli standard comunitari.

2. L'adesione alla moneta unica: questo passaggio ha comportato l'imposizione di rigidi vincoli economici, come limiti al debito pubblico e restrizioni sul deficit di bilancio, che hanno reso necessaria una gestione più efficiente delle risorse pubbliche.

Attualmente, il settore pubblico italiano sta attraversando una fase di profonda trasformazione. Questa si caratterizza per l'introduzione di nuove logiche operative, tra cui:

- orientamento al risultato: focus sugli obiettivi concreti e misurabili;
- attenzione alla qualità del servizio: miglioramento delle prestazioni erogate ai cittadini;
- gestione efficace ed efficiente delle risorse: ottimizzazione nell'utilizzo dei fondi pubblici.

Queste nuove logiche si ispirano a modelli manageriali tipici del settore privato, adattati al contesto della pubblica amministrazione.

Lo scenario attuale è caratterizzato da risorse finanziarie piuttosto limitate per il settore pubblico. In risposta a tale situazione, si sta delineando una maggiore consapevolezza dell'importanza di valutare in modo accurato e sistematico la qualità dei servizi pubblici erogati. La valutazione tenta di offrire il miglior utilizzo possibile delle risorse, al netto della sua limitatezza, assicurando al contempo un elevato standard di servizio per i cittadini.

Inoltre, il settore pubblico e privato presentano differenze sostanziali: la concorrenza guida il settore privato, mentre nel pubblico essa assume forme distinte, meno incisive. Inoltre, i cittadini chiedono alla Pubblica Amministrazione servizi personalizzati e al contempo pretendono efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse. Gli enti pubblici devono servire l'intera collettività, inclusi i gruppi svantaggiati, bilanciando efficienza economica ed equità sociale. Le aziende private, al contrario, hanno la possibilità di concentrarsi sui segmenti più redditizi.

La valutazione dei risultati nel settore pubblico richiede strategie e prospettive certamente più complesse. Numerose iniziative pubbliche producono effetti solo nel lungo periodo, rendendo difficile l'applicazione di analisi costi-benefici tradizionali. Nonostante suddette differenze, le amministrazioni pubbliche hanno comunque la necessità di considerare il cittadino alla stregua di un cliente, come nel caso del privato, prestando attenzione alla qualità del servizio e alla sua soddisfazione.

I cittadini esigono maggiore efficacia, efficienza e rispetto dei loro diritti. Questa situazione rende necessario un ripensamento dell'erogazione dei servizi pubblici. Le amministrazioni, perciò, hanno il dovere di aumentare il livello qualitativo delle prestazioni, soddisfare i bisogni diversificati dei cittadini e promuovere pratiche di buon governo.

La trasformazione del settore pubblico rappresenta di conseguenza una sfida assai complessa, ma per le ragioni individuate precedentemente, inevitabile. Le amministrazioni sono tenute ad applicare pratiche manageriali del settore privato, mantenendo al contempo la loro missione sociale, con l'obiettivo di creare un sistema pubblico efficiente, equo e capace di rispondere alle esigenze di una società in evoluzione.

Oggi, gli apparati pubblici presentano un'offerta sempre più sfaccettata e articolata. Questa evoluzione consente agli enti di erogare prestazioni e servizi eterogenei alla popolazione. La molteplicità prestazionale rispecchia, di fatto, la crescente complessità delle strutture burocratiche, tuttavia, la stessa articolazione, che permette una più ricca gamma di opportunità, genera anche delle barriere per gli utenti.

Numerosi cittadini incontrano difficoltà nel destreggiarsi tra i meandri del sistema istituzionale e nell'usufruire delle prestazioni necessarie. La farraginosità delle procedure, la proliferazione degli sportelli e l'intricata rete di regolamenti spesso disorientano i fruitori dei servizi.

A ciò si aggiungono le problematiche concrete che affliggono l'erogazione di quelli più essenziali: strade dissestate che ostacolano la mobilità, interruzioni nell'approvvigionamento idrico privando la fornitura ai cittadini, inefficienze nella raccolta dei rifiuti che degradano l'ambiente urbano, trasporti pubblici inaffidabili che compromettono gli spostamenti quotidiani, lunghe liste d'attesa per prestazioni sanitarie che mettono a repentaglio la salute delle persone.

Queste - ed altre ancora - difficoltà tangibili, unite alla complessità burocratica, creano un circolo vizioso, tra inefficienza e disappunto, rendendo l'esperienza del cittadino con la pubblica amministrazione ancora più ardua e spesso insoddisfacente.

Per questo, l'articolazione e le inefficienze del servizio pubblico richiedono un approccio sistematico alla valutazione e al miglioramento. Le amministrazioni hanno la necessità di adottare metodi di misurazione sofisticati e implementare un monitoraggio costante delle proprie attività.

Lo strumento della valutazione permette di identificare con precisione i punti di forza e le criticità nell'erogazione dei servizi.

Fornendo dati essenziali per orientare le decisioni politiche e amministrative, è possibile individuare le aree che necessitano di interventi prioritari, e allocare le risorse in modo più efficiente.

Il processo di valutazione non si limita a evidenziare le carenze, ma offre anche indicazioni concrete per il rafforzamento. Esso semplifica l'elaborazione di strategie mirate per l'ottimizzazione dei servizi, adattandoli alle reali esigenze dei cittadini. In questo modo, la valutazione della qualità si configura come uno strumento fondamentale per l'evoluzione e il perfezionamento continuo del settore pubblico.

## 4. Il servizio pubblico visto da chi ne usufruisce

La centralità della valutazione e della misurazione dei risultati che consegue l'azione amministrativa, in una prospettiva di dialogo e confronto fra i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione, è confermata dalle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici rivolte all'utente finale.

Individuali e famiglie, imprese e imprenditori o, meglio, le loro opinioni, sono oggetto di analisi che consentono di rappresentare la percezione del servizio sulla base dell'esperienza diretta e correlata alla fruizione del servizio.

Delle tante analisi che ricadono all'interno della tipologia *customer satisfaction*, può essere rilevante ricordare le modalità operative, le metodologie e i risultati dell'Indagine sui servizi di pubblica utilità, realizzata dall'Istat, pubblicati quest'anno (con dati al 2023). Di seguito si riportano gli elementi essenziali dell'indagine (ripresi dalla nota metodologica allegata a *Istat, Statistiche Report, 23 febbraio 2024*) e, a seguire, alcuni fra i principali esiti della rilevazione.

Fra le informazioni più importanti presenti nella nota metodologica si possono richiamare la popolazione di riferimento per l'indagine e la dimensione del campione (famiglie residenti in Italia e dagli individui che le compongono; campione di circa 24mila famiglie) e la cadenza e il periodo di riferimento (l'indagine è condotta con cadenza annuale nel primo trimestre dell'anno, box 1).

### Box 1 – La qualità dei servizi di pubblica utilità nell'ambito dell'indagine “Aspetti di vita quotidiana” dell'Istat

#### Obiettivi dell'indagine

L'Indagine “Aspetti della vita quotidiana” fa parte del sistema integrato di Indagini Multiscopo sulle famiglie avviato nel 1993 che ha l'obiettivo di produrre informazioni su individui e famiglie. Le informazioni statistiche raccolte, integrate con quelle desumibili da fonte amministrativa e dalle imprese, contribuiscono a determinare la base informativa del quadro sociale del Paese.

Attraverso la rilevazione sono indagate diverse aree tematiche, esplorate da un punto di vista individuale e familiare. I contenuti informativi possono essere raggruppati in quattro grandi aree: famiglia, abitazione e zona in cui si vive; condizioni di salute e stili di vita; cultura, socialità ed attività del tempo libero e interazione tra i cittadini e servizi.

Tra le informazioni raccolte inerenti alla cultura, socialità ed attività del tempo libero, ci sono quelle sul grado di soddisfazione degli individui per alcuni aspetti della vita (relazioni familiari e amicali, salute, situazione economica, tempo libero e lavoro), sul benessere soggettivo (soddisfazione per la vita nel complesso) e sul grado di fiducia generalizzata. Nella sezione dedicata alla famiglia sono invece i quesiti sulla percezione della situazione economica e i principali problemi della zona in cui si vive.

### Cadenza e periodo di rilevazione

La rilevazione, di tipo campionario, è condotta con cadenza annuale nel primo trimestre dell'anno.

### Popolazione di riferimento

La popolazione di interesse è costituita dalle famiglie residenti in Italia e dagli individui che le compongono, (sono escluse le persone che risiedono in istituti di convivenza). La famiglia è intesa come famiglia di fatto, ossia un insieme di persone coabitanti e legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi.

L'indagine è condotta su un campione di circa 24mila famiglie.

Le informazioni vengono fornite direttamente da tutti gli individui di 14 anni e più, mentre i bambini e i ragazzi al di sotto dei 14 anni vengono intervistati in modalità proxy, ciò significa che è un genitore o un componente maggiorenne a fornire le informazioni in loro vece. Taluni quesiti della rilevazione, per la sensibilità dell'argomento trattato, prevedono la facoltà di non rispondere.

L'indagine Aspetti della Vita Quotidiana rileva le abitudini e le condizioni di vita dei cittadini attraverso una pluralità di indicatori. L'indagine offre anche un set di indicatori con il quale monitorare la complessa interazione tra i cittadini e i servizi di pubblica utilità e misurarne l'utilizzo e la soddisfazione.

È possibile indagare l'accesso fisico ai servizi di ASL (aziende sanitarie locali), all'Anagrafe e alla Posta, analizzare i tempi di attesa nonché la soddisfazione sugli orari di accesso. Inoltre, si analizza il livello di difficoltà (molta o abbastanza) dichiarato dalle famiglie a raggiungere alcuni servizi di utilità pubblica anche di tipo commerciale.

Considerando che i risultati pubblicati nel Report riguardano l'accesso delle persone a servizi erogati da ASL, Anagrafe e Poste e la soddisfazione sugli orari d'accesso, dalla rilevazione si ricava che il 33,8% del campione ha utilizzato l'anagrafe nei 12 mesi precedenti l'indagine e di questi, il 43,5% ha atteso in fila prima di accedere allo sportello per almeno 10 minuti, il 65,9% ha dichiarato di trovare comodo l'orario di apertura, mentre il 44,4% preferirebbe comunque una modifica (tab. 1). Tutti questi dati, vista l'estensione del campione, consentono una disaggregazione territoriale che, nei dati pubblicati, arriva fino al livello regionale.

**Tab. 1 - Persone di 18 anni e più che hanno utilizzato l'anagrafe negli ultimi 12 mesi per durata della fila allo sportello, giudizio e preferenza sull'orario di apertura al pubblico. 2023 (val. %)**

Utilizzano l'anagrafe		33,8
Durata della fila	File fino a 10 minuti	43,5
	File per più di 20 minuti	26,7
Giudizio sull'orario (a)	Trovano l'orario comodo	65,9
	Va bene così	36,3
Preferenza sull'orario (a)	Va modificato	44,4
	Indifferente	8,3
	Non so	10,4

Per 100 utenti di 18 anni e più della stessa zona.

Fonte: Istat, Indagine annuale "Aspetti della vita quotidiana".

Con una prospettiva di confronto europeo, può essere presa in esame la rilevazione Quality of life in European cities, condotta dalla Commissione Europea, alla quale collabora, per l'Italia, l'Istat (*La percezione della qualità della vita nelle città italiane: un confronto europeo. Anno 2023*, Statistiche Focus, Istat, 4 giugno 2024).

L'indagine riguarda una selezione di città europee, ed è rivolta ad accrescere la conoscenza sulla qualità della vita percepita in ambito urbano. L'indagine, che si inserisce nel filone di studi sulla "life satisfaction" prende in esame diversi aspetti, tra i quali: la percezione della qualità della vita nella propria città, sia in termini generali che rispetto a specifiche dimensioni (lavoro, servizi pubblici, sicurezza, ambiente, Amministrazione locale ecc.); le opinioni sulla capacità inclusiva della città; il sostegno da parte delle reti sociali e la fiducia verso i propri concittadini; le opportunità offerte dalla città, come trovare un buon lavoro e un alloggio.

Come esito dell'indagine si ottiene la comparazione dei dati di 26 città italiane considerate nell'indagine (edizione 2023) con quelli di altre 59 città dell'Unione europea che fanno parte dell'universo di riferimento (in totale 85 città), al fine di evidenziare punti di forza e di debolezza dei contesti urbani italiani, offrendo informazioni utili a definire meglio le politiche urbane.

Dalla nota metodologica fornita dall'Istat, in allegato alla pubblicazione, si possono ricavare le seguenti informazioni:

- La survey Quality of life in European cities viene condotta dalla Commissione Europea (CE) a cadenza regolare (ogni due-tre anni circa). Nell'ultima edizione (2023) la CE ha condotto la rilevazione in 65 città europee e in alcune città extra-europee. Tramite un finanziamento Eurostat (Grant Agreement "Data collection for City and Subnational Statistics – Italy", Project 101052274), l'Istat ha svolto l'indagine in ulteriori 20 città italiane. Le città selezionate dall'Istat in base a criteri demografici e di rappresentatività delle diverse regioni sono le seguenti: Ancona, Bari, Bergamo, Bolzano, Brescia, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Parma, Perugia, Pescara, Reggio di Calabria, Sassari, Taranto, Trento, Trieste, Venezia. Le altre città italiane rilevate storicamente dalla Commissione Europea sono Bologna, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Verona.
- L'indagine condotta dall'Istat ha riguardato 14.200 individui dai 15 anni in su estratti in base al sesso e all'età dalle liste anagrafiche comunali. In linea con la rilevazione europea, l'Istat ha effettuato l'indagine attraverso una modalità mista CATI-CAWI. Il questionario riflette quello utilizzato nell'indagine europea e contiene relativamente poche domande volte a cogliere la percezione della qualità della vita nella città di residenza.

Le indagini sulle popolazioni delle 86 città europee hanno consentito di produrre due indici sintetici (sviluppati dall'Istat) che danno conto della qualità della vita vissuta dai cittadini:

- *L'Indice sintetico sulla soddisfazione per i servizi pubblici della città*, che misura la soddisfazione complessiva per i servizi pubblici della città (AMPI - Adjusted Mazziotta-Pareto index) attraverso le seguenti dimensioni: persone soddisfatte dei trasporti pubblici; persone soddisfatte degli spazi verdi; persone soddisfatte delle infrastrutture sportive; persone soddisfatte delle infrastrutture culturali; persone soddisfatte delle scuole e degli altri servizi di formazione; persone soddisfatte di servizi sanitari, medici e ospedali; persone soddisfatte degli spazi pubblici; persone soddisfatte della pulizia della città.
- *L'Indice sintetico sulla percezione dell'efficienza dell'Amministrazione locale*, che misura la percezione complessiva dell'efficienza dell'Amministrazione locale (AMPI - Adjusted Mazziotta-Pareto Index) attraverso le seguenti dimensioni: persone soddisfatte del tempo che l'Amministrazione pubblica locale impiega per far fronte a una richiesta; persone che ritengono che le procedure seguite dall'Amministrazione pubblica locale siano chiare e di facile comprensione; persone che ritengono che i contributi imposti dall'Amministrazione pubblica locale siano ragionevoli; persone che ritengono che le informazioni e i servizi dell'Amministrazione pubblica locale siano facilmente accessibili online.

Fra i tanti risultati delle rilevazioni, e per quanto riguarda le città italiane coinvolte nella survey nel confronto con le altre città europee, si possono riportare come esempio i seguenti:

- le percentuali più alte (oltre l'85%) di persone soddisfatte dei servizi sanitari, medici e ospedali si osservano nell'Ue nelle città del Benelux e in Germania. In Italia le percentuali più elevate sono



registrate nel Centro-nord (spiccano Bologna, Verona e Trieste) mentre le percentuali più basse sono rilevate nelle città meridionali.

- gli abitanti delle città italiane sono in media meno soddisfatti dei trasporti pubblici rispetto a quelli delle altre città europee. In Italia, le quote più alte di cittadini soddisfatti per i trasporti pubblici sono quelle di Milano, Trieste e Bolzano, mentre le percentuali più basse sono rilevate in alcune città dell'Italia meridionale, a Roma e a Perugia.

## 5. Il servizio pubblico visto da chi lo eroga

L'altra grande area di analisi della qualità dei servizi pubblici si avvale di tutte le informazioni che provengono, anziché dall'utente finale, dalle strutture (enti e organizzazioni) che sono demandate a fornire i servizi.

Visti dal lato dell'offerta (e delle modalità organizzative e operative), i servizi sono oggetto di rilevazione periodica e spesso si caratterizzano per l'obbligo di risposta il cui mancato rispetto può produrre sanzioni agli enti e alle organizzazioni responsabili dei servizi.

Fra queste, una evidente centralità assume il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche condotto dall'Istat e che presenta le seguenti caratteristiche (con riferimento all'ultima edizione del Censimento, con dati preliminari pubblicati a maggio 2024):

- I censimenti permanenti sulle unità economiche sono accomunati da una medesima strategia e si basano su due elementi cardine. Il primo è l'uso di un sistema di registri statistici, realizzato dall'Istat attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative e statistiche e aggiornato annualmente. Il secondo è costituito da una rilevazione diretta a forte valenza tematica, necessaria a completare, a cadenza periodica, il quadro informativo e consentire l'analisi in serie storica del profilo di istituzioni pubbliche, imprese e istituzioni non profit. La strategia censuaria prevede che negli anni non coperti da rilevazione diretta il rilascio dei dati strutturali sia di fonte registro. In questo contesto si inserisce il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, che integra tra loro due diverse infrastrutture di dati:
  - il registro statistico di base delle istituzioni pubbliche che, annualmente, aggiorna le informazioni sul numero delle istituzioni e dei relativi dipendenti, analizzati con dettaglio in termini sia di forma giuridica sia di localizzazione territoriale;
  - l'indagine diretta sulle istituzioni pubbliche, che consente di acquisire informazioni sui temi di principale interesse e sulla localizzazione delle unità locali.
- La rilevazione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche è una rilevazione diretta a carattere censuario, svolta dall'Istat a partire dal 2016 con frequenza inizialmente biennale e triennale dalla terza edizione. La rilevazione è rivolta a tutte le istituzioni pubbliche e alle unità locali ad esse afferenti, presenti sul territorio nazionale o residenti all'estero, attive al 31 dicembre dell'anno di riferimento.
- Obiettivi della rilevazione sono: verificare la copertura del registro statistico delle istituzioni pubbliche, aggiornare il quadro informativo strutturale acquisito dai pregressi censimenti con una particolare attenzione al dettaglio territoriale, tramite la rilevazione dei dati a livello delle singole unità locali presso cui operano le istituzioni e infine acquisire informazioni relative a nuove tematiche di interesse del settore pubblico in maniera condivisa con gli stakeholder.
- La rilevazione è inserita nel Programma statistico nazionale (codice IST-02575) e ha l'obbligo di risposta. La quarta edizione della rilevazione censuaria (data di riferimento 31/12/2022) è iniziata il 27 giugno e si è conclusa il 10 novembre 2023. Essa offre uno strumento di conoscenza in grado di misurare la profonda trasformazione in atto in tutte le tipologie istituzionali nel contesto delle opportunità offerte dal PNRR.

Alla data di riferimento del 31.12.2022, sono state prese in esame 12.864 unità istituzionali; il tasso di risposta è stato del 93,6%, per un totale di 12.043 unità. 11.956 istituzioni pubbliche sono state definite attive (92,9%), 87 unità sono invece risultate inattive, cessate, fuori campo di osservazione, o istituite dopo il 31.12.2022 (0,7%). 821 le unità non rispondenti (6,4%).

I temi affrontati nell'ultima rilevazione sono stati i seguenti:

- formazione e sviluppo delle competenze del capitale umano,
- transizione digitale,
- lavoro agile,
- presenza femminile nelle posizioni di vertice istituzionale,

- interoperabilità e sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND),
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR),
- dimensione delle risorse umane, composizione di genere degli occupati e degli altri organi istituzionali,
- ulteriori dettagli informativi relativi alle attività di formazione,
- articolazione territoriale delle istituzioni pubbliche.

Il Censimento ha, in sostanza, fornito la condizione strutturale e organizzativa delle istituzioni pubbliche, con informazioni che possono essere poste alla base di ogni valutazione dei servizi erogati (per quelle istituzioni dedicate alla fornitura di servizi) e in grado di rappresentare, in maniera indiretta, il grado di "abilitazione" (o il livello di "precondizione") delle istituzioni nello svolgimento della propria attività amministrativa.

Accanto alla raccolta diretta di informazioni da parte di un ente esterno, nella logica del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, l'evoluzione della domanda di qualità dei servizi pubblici ha anche spinto all'adozione di processi di autovalutazione.

L'auto-valutazione rappresenta un approccio complementare alle metodologie esterne, in cui l'amministrazione stessa conduce un'analisi critica delle proprie prestazioni. Questo processo interno di riflessione e analisi può utilizzare diverse tecniche, come la compilazione di check-list, l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), o l'applicazione di modelli di eccellenza organizzativa. L'auto-valutazione, se condotta con rigore e onestà intellettuale, può stimolare una cultura del miglioramento continuo all'interno dell'organizzazione, identificando aree di sviluppo e promuovendo l'innovazione.

In quest'ottica rientra il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), adottato a livello comunale. Il PIAO rappresenta un tentativo di standardizzare e integrare i processi di pianificazione e valutazione all'interno delle amministrazioni locali. Tuttavia, la sua implementazione rivela una delle criticità principali del sistema: la mancanza di standardizzazione degli indicatori e delle metodologie di valutazione tra i diversi enti. Questa variabilità rende estremamente difficile effettuare confronti significativi tra comuni diversi o aggregare i dati a livello regionale o nazionale.

Introdotta dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, il PIAO si configura come uno strumento di pianificazione volto a semplificare e unificare diversi adempimenti programmatici precedentemente separati.

Secondo la Nota Circolare n. 2/2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il PIAO deve essere adottato annualmente entro il 31 gennaio da tutte le pubbliche amministrazioni, con l'esclusione delle scuole e delle istituzioni educative. Il quadro normativo è stato completato con l'approvazione del D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 e del decreto 30 giugno 2022, n. 132, che hanno rispettivamente individuato gli adempimenti assorbiti dal PIAO e definito il suo contenuto, incluse le modalità semplificate per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Per facilitare l'implementazione del PIAO, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha messo a disposizione delle amministrazioni il "Portale PIAO", operativo dal 1° luglio 2022. Questo portale consente alle amministrazioni di caricare e pubblicare il loro Piano, oltre a permettere ai cittadini di consultare i documenti di programmazione.

La Nota Circolare evidenzia l'intenzione del Dipartimento di identificare gli interventi necessari per rafforzare la capacità di programmazione strategica delle amministrazioni. A tal fine, è stato predisposto un questionario rivolto a tutte le amministrazioni tenute all'adozione del Piano, focalizzato su cinque dimensioni di analisi: condizioni abilitanti, sistema di pianificazione e misurazione degli obiettivi, integrazione dei processi, valutazione della performance, e impatti del PIAO.

La sua struttura tipica comprende:

1. Scheda anagrafica dell'amministrazione: Contiene informazioni di base sull'ente.
2. **Valore pubblico, performance e anticorruzione:**
  - Valore pubblico: Definisce gli obiettivi strategici dell'ente in termini di impatto sulla comunità.
  - **Performance:** Stabilisce gli obiettivi operativi e gli indicatori per misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.
  - **Rischi corruttivi e trasparenza:** Delinea le misure per prevenire la corruzione e garantire la trasparenza.

### 3. Organizzazione e capitale umano:

- Struttura organizzativa: Descrive l'assetto organizzativo dell'ente.
- Organizzazione del lavoro agile: Pianifica le modalità di lavoro flessibile.
- Piano triennale dei fabbisogni di personale: Programma le risorse umane necessarie.

### 4. Monitoraggio: Definisce le modalità di verifica e aggiornamento del piano.

Nell'ambito della valutazione dei servizi pubblici, il PIAO comprende una serie di indicatori per misurare le performance:

- Indicatori di Efficienza: Misurano il rapporto tra risorse impiegate e output prodotti, come il costo per unità di servizio erogato.
- Indicatori di Efficacia: Valutano il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, ad esempio il tasso di successo di un programma specifico.
- Indicatori di Qualità: Rilevano la qualità percepita e reale dei servizi offerti, attraverso indagini di soddisfazione degli utenti o misurazioni dei tempi di risposta.
- Indicatori di Produttività: Misurano la quantità di output prodotto in rapporto alle risorse umane impiegate, come il numero di pratiche evase per dipendente.
- Indicatori di Innovazione: Valutano l'introduzione di nuove tecnologie e processi per migliorare i servizi, ad esempio il numero di servizi digitalizzati.

La standardizzazione degli indicatori tra diversi enti pubblici rappresenta una problematica rilevante, considerata la varietà di contesti operativi e le specifiche esigenze di ciascuna amministrazione. Tuttavia, proseguono gli sforzi per armonizzare questi indicatori e facilitare la comparabilità e la trasparenza. Questi sforzi includono:

- Normative Nazionali: Linee guida stabilite a livello nazionale, come quelle fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Linee Guida ANAC: L'Autorità Nazionale Anticorruzione fornisce direttive per la redazione del PIAO, incluse indicazioni sugli indicatori di performance.
- Modelli di Best Practice: Alcuni enti adottano modelli riconosciuti a livello nazionale o internazionale per la misurazione delle performance.

Un'altra prospettiva di analisi della qualità dei servizi che utilizza direttamente le informazioni presenti a livello di ente è quella che, sulla base di una batteria di indicatori, raggruppati secondo diverse tematiche di analisi, consente di ottenere una graduatoria a livello territoriale, generalmente regionale e provinciale.

Un esempio in questo senso è fornito dall'elaborazione del *Ranking sulla qualità della vita quotidiana dei cittadini italiani* e sui fattori abilitanti che consentono di risolvere velocemente i problemi cui vanno incontro le persone.

Il Ranking, realizzato dal Censis per il Cnel, si fonda sulla seguente metodologia:

- L'analisi viene fatta sulle 107 province/città metropolitane. Sono stati analizzati quattro ambiti tematici:
  - Servizi ai cittadini;
  - Sicurezza;
  - Paesaggio e patrimonio culturale;
  - Ambiente.
- Per ciascun ambito tematico sono stati selezionati ed elaborati indicatori elementari specifici, che vanno dal numero di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata, alla diffusione dei servizi per l'infanzia dai furti e rapine in abitazione alla mortalità stradale in ambito urbano; dalla spesa corrente dei Comuni per la cultura alla disponibilità di verde urbano; dal numero di centraline fisse di monitoraggio della qualità dell'aria alla superficie di suolo consumato in aree a pericolosità sismica alta o molto alta
- A partire dagli indicatori elementari, per ciascun dominio è stato elaborato un indicatore sintetico, utilizzando il metodo Mazziotta-Pareto Index (MPI) detto anche metodo delle penalità per coefficiente di variazione.
- Le province/città metropolitane sono state divise in quattro grandi gruppi:
  - Città metropolitane (14);
  - Province con più di 500mila abitanti (24);

- Province tra i 300mila e i 500mila abitanti (34);
- Province con meno di 300mila abitanti (35).
- Per ciascun gruppo sono stati calcolati i ranghi dei 4 indicatori sintetici dell'indicatore complessivo.

I risultati delle analisi, conseguenti alla metodologia utilizzata, possono essere letti sia dal lato dei valori degli indici – sintetici e complessivo, rispetto a un valore medio pari a 100 – sia da quello della graduatoria che ordina le province in senso decrescente.

In base all'ultima edizione del Ranking, fra le 14 città metropolitane, Firenze occupa la prima posizione dell'indice complessivo con un valore pari a 110,4.

La città risulta in cima alla graduatoria delle città metropolitane per servizi ai cittadini; al secondo posto per paesaggio e patrimonio culturale e per ambiente e al nono posto per l'ambito tematico "sicurezza".

Sopra al valore medio pari a 100 si collocano, inoltre, Venezia (al primo posto per paesaggio e patrimonio culturale) e Bologna (che ottiene i migliori risultati sia per servizi ai cittadini, sia per l'ambiente).

## 6. Considerazioni di sintesi

La Relazione al Parlamento e al Governo del Cnel sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini ha assunto un rilievo unico come momento di riflessione sulla Pubblica Amministrazione in Italia.

L'attenzione agli aspetti qualitativi dei servizi pubblici rappresenta una prospettiva privilegiata dalla quale osservare l'evoluzione del Paese nella sua interlocuzione con i cittadini e nel suo compito di soddisfare i bisogni della società.

La misurazione della qualità dei servizi diventa quindi un elemento strategico per orientare le politiche e procedere in quel percorso di continuo miglioramento dell'azione amministrativa e dei servizi erogati.

La complessità della realtà, che emerge dall'osservazione dell'azione amministrativa, così come la sua evoluzione nel tempo e il grado di adattabilità a eventi esterni inediti o dirompenti (pandemie e tecnologie), si riflette oggi in una molteplicità di strumenti, metodologie, modalità di valutazione della qualità dell'azione amministrativa. Ma, nello stesso tempo, si avverte anche un certo grado di condivisione delle tante valutazioni e delle tante nicchie di misurazione della qualità che accompagna la grande articolazione del servizio pubblico in Italia.

La Relazione al Parlamento del Cnel ha finora condiviso questo approccio, privilegiando una progressiva copertura degli spazi di valutazione e un progressivo coinvolgimento di soggetti che, o come diretti responsabili dell'erogazione del servizio, o come enti istituzionalmente chiamati a osservare, misurare, valutare l'azione amministrativa, hanno titolo per ragionare sui contenuti della Relazione.

Fra i risultati di questo annuale appuntamento sulla qualità dei servizi pubblici, si possono però annoverare almeno due considerevoli elementi:

- il primo può essere considerato la "messa in moto" di un processo di convergenza fra i soggetti coinvolti nell'osservazione e nell'individuazione degli aspetti da valutare e nelle modalità di valutazione;
- il secondo può essere individuato nella accresciuta consapevolezza collettiva della necessità di valutare il servizio reso alla cittadinanza.

Nelle riflessioni qui riportate, è stata sottolineata l'importanza di rafforzare i sistemi di valutazione basati sulla raccolta delle opinioni degli utenti finali, così come quella di sfruttare al massimo la grande mole di dati di cui sono depositari gli enti che erogano servizi, enti che in molti casi sono oggetto essi stessi di rilevazione da parte di soggetti esterni. Per quest'ultimo ambito, è stata anche indicata l'importanza che stanno assumendo tutti quei meccanismi di autovalutazione che vanno ad applicarsi ai livelli locali dell'articolazione istituzionale.

In sostanza, la sistematizzazione dei tanti strumenti di rilevazione e di misurazione – un esito implicito nella Relazione del Cnel - consente di apprezzare la ricchezza dei risultati fin qui ottenuti e di individuare le strade da percorrere per aumentare, migliorare ed estendere sia il grado di copertura della valutazione rispetto ai servizi rivolti alla collettività, sia la qualità stessa della rilevazione e della valutazione dei servizi.

L'obiettivo finale – sebbene resti "mobile" nell'essenza e sempre modificabile nel tempo – è quello di giungere ad una "indagine delle indagini" o a una grande organizzazione dei dati e delle informazioni che metta a sistema i tanti tasselli delle tante valutazioni, procedendo per aggiunte successive alle indagini più estese finora adottate.

Dal lato delle indagini rivolte ai fruitori dei servizi pubblici, nel testo si fa riferimento, ad esempio, all'indagine sulla qualità dei servizi di pubblica utilità dell'Istat che coinvolge un campione di 24mila famiglie italiane e che riguarda i servizi delle ASL, dell'Anagrafe e delle Poste, un'indagine che potrebbe essere estesa ad altri ambiti di erogazione di servizi.

Dal lato delle rilevazioni rivolte a chi eroga i servizi, si può considerare l'occasione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche per inserire – nella parte di rilevazione censuaria multiscopo - elementi di (auto)valutazione dei servizi da parte di quelle strutture dedicate alla soddisfazione di bisogni collettivi.

Se si adottasse questo approccio – un approccio che vede la valutazione della qualità un percorso in fieri o un *work in progress*, ma con chiara prospettiva di avanzamento – occorrerebbe adottare un quadro di riferimento istituzionale con una forte regia e una decisa capacità di coordinamento che il Cnel, con la sua Relazione, è già in grado di esercitare.



Relazione servizi pubblici 2024



Evoluzione della PA  
e performance dei servizi



Analisi di settore  
e focus tematici



Prospettiva degli utenti  
e buone pratiche

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Viale Davide Lubin, 2  
00196 Roma - Italia  
Telefono: 06 36921  
[www.cnel.it](http://www.cnel.it)

Tutti i diritti riservati.  
È consentita la riproduzione a fini non commerciali, a condizione di citare la fonte.

ISBN 9791281448025

Stampato nel mese di ottobre 2024 su carta ecologica FSC C016690.



[cnel.it](http://cnel.it)

