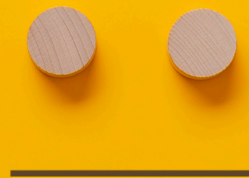




# RELAZIONE 2021 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

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

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





# **RELAZIONE 2021 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO**

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

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

Testo approvato dalle Commissioni in seduta congiunta in data 14 aprile 2022

Componenti della Commissione istruttoria Politiche Sociali e Sviluppo Sostenibile:

Presidente: Gianna Fracassi

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

Consigliere Relatore: Efsio ESPA

Consigliere Correlatore: Alessandro GERIA

Dirigente responsabile: Manuela Gaetani

Segreteria tecnica: Maurizio Potente

Coordinamento editoriale: Giancarlo Panico

Sintesi e Relazione completa in versione digitale

Questo documento raccoglie una sintesi dei principali capitoli della Relazione del CNEL 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

La presente sintesi alla ‘Relazione CNEL 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini’ e la Relazione stessa sono disponibili in versione digitale sul sito del CNEL.

La scelta dell’Assemblea del nostro Consiglio di ridurre il più possibile l’impatto ambientale dei contributi del CNEL va nella direzione espressa dal Green New Deal della UE

Inquadra il QR Code per accedere al documento



indirizzo <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni/Relazione-Servizi-PA-2021>



## Premessa

**Tiziano Treu**, Presidente del Cnel

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La funzione strategica del Piano di ripresa e resilienza**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Riforma della PA e formazione**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oltre alle assunzioni di personale tecnico programmate dal ministero della funzione

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

### **La sfida della semplificazione**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Puntare sulla digitalizzazione per il salto di qualità**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Il coinvolgimento delle parti sociali nell'implementazione del PNRR**

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

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

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

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



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

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

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

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







## INDICE

Introduzione - Consiglieri CNEL Efisio Espa e Alessandro Geria .....	13
--	----

### Capitolo 1

Le Pubbliche Amministrazioni, il contrasto alla pandemia e la ripresa economica .....	27
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza .....	29
Notazioni metodologiche (le metodologie di misurazione delle attività delle PPAA) Istat..	31
Profili quantitativi dell'impegno delle PPAA - Istat .....	33
La semplificazione amministrativa nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza .....	37
Le nuove regole sul reclutamento pubblico .....	41
Lavoro agile e performance nelle pubbliche amministrazioni.....	43
Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico.....	35
Il ritorno della contrattazione nelle PPAA.....	50
Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione.....	53

### Capitolo 2

I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni Centrali e l'attuazione del PNRR.....	57
Le politiche di sostenibilità ambientale e sociale.....	59
La gestione del bilancio dello Stato .....	63
Le entrate tributarie e le politiche antievasione.....	66
La trasformazione digitale .....	68
La digitalizzazione del processo tributario .....	72
I progetti di innovazione Digitale all'INPS .....	74
Il ritardo nei pagamenti delle Amministrazioni Pubbliche .....	78
La gestione delle misure di sostegno sociale nell'INPS.....	82
Le politiche di riforma della giustizia.....	84
Il monitoraggio e la vigilanza.....	87
La nuova disciplina di <i>coprogrammazione e coprogettazione</i> istituite dal Codice del Terzo Settore.....	89

### Capitolo 3

Le politiche di coesione, l'uscita dall'emergenza e lo sviluppo del Paese.....	93
Le politiche di coesione territoriale (Agenzia per la Coesione Territoriale).....	95
Le politiche sociosanitarie.....	99
Verso un modello di Welfare integrato: nuove sfide per le politiche sociali .....	101
L'assistenza ai non autosufficienti .....	104
Le politiche per Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca .....	106
Le politiche di tutela dell'ambiente - Ministero della Transizione Ecologica .....	108
Le politiche di tutela dell'ambiente - ISPRA.....	126
Le politiche di sostegno e di incentivazione delle imprese.....	132
Gruppo Cassa Depositi e Prestiti: le misure per il rilancio .....	132
Contributo SACE.....	134
Contributo SIMEST .....	136
Le politiche di internazionalizzazione .....	138

### Capitolo 4

I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali .....	141
Enti e servizi pubblici locali fra pandemia e post-pandemia .....	143
I servizi online ai cittadini.....	147
La raccolta dei rifiuti.....	150
Servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio.....	157
Il riassetto degli enti di area vasta: il nuovo quadro di finanza pubblica per province e città metropolitane .....	159
Gli strumenti per una nuova e moderna capacità amministrativa.....	160
Le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR.....	162

### “Appendice”

Le percezioni relative alla qualità dei servizi pubblici .....	169
La Valutazione partecipativa 2021 presso l'INPS - Campagna di Customer Experience .....	171
La Scuola che vorrei.....	175
La misurazione della Customer Experience (CX) sul Centro Unico di Prenotazione (CUP) dell'Agenzia delle Entrate.....	177

## Introduzione

Efisio Gonario Espa, Alessandro Geria, Consiglieri CNEL

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

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

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

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

### Lo scenario economico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

### **Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

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

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

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

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

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

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

### **Le riforme necessarie**

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

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

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

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

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

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

### **L'importanza delle competenze del personale**

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

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

### **La valorizzazione delle buone pratiche**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### **Politiche di sostenibilità**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

tale processo essendo “responsabile dello sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e della rete SINANET a esso collegata, confermando un ruolo centrale dello stesso nella raccolta e integrazione dei dati ambientali e territoriali prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e conoscenza dell’ambiente.” E’ un contesto in cui “il SINA rappresenta [...] un naturale ecosistema informativo per la Protezione e la Tutela dell’Ambiente, che in ottemperanza con quanto definito dal piano triennale per l’informatica nelle Pubbliche Amministrazioni (2019-2021) è già per normativa nazionale e europea un modello di interoperabilità.”

### **Gli effetti della pandemia sul benessere delle persone**

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

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

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

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

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

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

### **La qualità dei servizi pubblici locali**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Capitolo 1

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



## Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>1</sup>

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

L'anno che si è concluso ha visto una significativa implementazione delle attività del CNEL, sia in generale, per quanto riguarda le sue attribuzioni e prerogative costituzionali sia, in particolare, su alcune attività specifiche. Tra quest'ultime, quelle -di seguito dettagliatamente esposte- relative ai Gruppi di lavoro istituiti per l'analisi dell'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le cui attività si svilupperanno, in linea con le indicazioni del CESE, il Comitato Economico e Sociale Europeo, per i Piani di altri Paesi della UE. Nel 2021 l'impegno del CNEL nelle diverse funzioni previste dalla legge è cresciuto sia in termini quantitativi che qualitativi, consentendogli di svolgere in pienezza il suo mandato. I risultati trovano conferma, oltre che nella numerosità delle riunioni degli organi (245), nei documenti prodotti e inviati al Governo e alle Camere e relativi alla pubblicazione di atti o rapporti (42); nelle audizioni in Parlamento (14); nell'attività di studio e analisi di fenomeni economico-sociali sviluppata attraverso convegni ed eventi (141). Questa intensa attività ha permesso di moltiplicare i rapporti con una varietà di organizzazioni, di esperti e di persone nelle materie del Lavoro e dell'Economia che hanno consentito di acquisire utili contributi e dati significativi per l'attività istruttoria. Tali rapporti arricchiscono e danno sostanza alla funzione del CNEL come espressione concreta delle varie istanze della società italiana. L'attività di analisi del PNRR, avviata dai nove Gruppi di Lavoro (Lavoro; Logistica; Scuola e formazione; Assistenza sociale, Famiglia e Sanità; Pubblica Amministrazione; Agricoltura; Ambiente e riconversione ecologica; Politiche industriali e transizione digitale; Turismo), sta impegnando tutti i Consiglieri e gli Uffici. Per sostenerla si è altresì attivata un'interlocuzione con le principali Amministrazioni responsabili della implementazione del PNRR, le quali hanno accolto la richiesta del CNEL di tenere informati i gruppi sulle principali iniziative relative ai diversi progetti del Piano e al loro avanzamento. L'iniziativa e l'esperienza di analisi critica del PNRR è stata favorevolmente accolta anche dal Comitato economico e sociale europeo (CESE-EESC), che ha concordato sulla opportunità di promuovere uno schema analogo di monitoraggio negli altri Paesi europei durante tutta la durata dei piani nazionali. Questa collaborazione col CESE permetterà al CNEL di scambiare indicazioni comuni sull'andamento dei diversi Piani nazionali in modo da ottenere informazioni preziose -che si intende mettere a sistema- al fine di produrre contributi di utilità comune alla migliore attuazione dei recovery plan nazionali. Secondo una metodologia già adottata dal CNEL, si è inoltre convenuto di prestare particolare attenzione alle ricadute del PNRR sull'occupazione, specie di giovani e donne, i due gruppi su cui dovranno realizzarsi i progressi più significativi e urgenti. Con il CESE sarà altresì previsto uno scambio periodico dei risultati delle analisi e la loro valorizzazione nei confronti delle autorità nazionali e territoriali preposte all'implementazione dei Piani. Si ritiene di cogliere un ulteriore

<sup>1</sup>- A cura di Andrea Impronta, CNEL

segno positivo, oltre che di riconoscimento dell'impegno e del ruolo del Consiglio, nella recente attivazione del Tavolo permanente del Partenariato sociale e istituzionale, previsto dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), e dalla nomina del Presidente Treu a coordinatore del medesimo. Tavolo peraltro sollecitato più volte dall'Assemblea del CNEL che lo ha ritenuto utile per istituzionalizzare e rafforzare la partecipazione delle Parti sociali, della società civile e delle Istituzioni territoriali alla implementazione del PNRR. Tale riconoscimento è particolarmente significativo, perché il nostro Paese è l'unico, come confermato dal CESE, ad avere riconosciuto per legge e reso stabile questo strumento di partecipazione. I compiti del Tavolo sono di consulenza al Governo e alla Cabina di regia per tutte le questioni di attuazione del PNRR, anche al fine di segnalare eventuali ostacoli alla sua implementazione e di favorire il pieno successo dei suoi obiettivi.

Il Next Generation EU è la risposta dell'Unione Europea alla crisi pandemica. Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) è uno dei due strumenti principali del NGEU e richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021. Il piano presenta un ambizioso progetto di riforme e si articola in 6 missioni e 16 componenti. Le sei missioni sono digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Le risorse allocate ammontano a 191,5 miliardi di euro e sono finanziate attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e per 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021. Il totale dei fondi previsti ammonta a 222,1 miliardi.

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

I 9 gruppi di lavoro costituiti presso il CNEL valuteranno lo stato di avanzamento dei lavori ed esprimeranno le ricadute, negli interventi esaminati, occupazionali - con particolare riferimento all'occupazione giovanile, femminile e delle persone del Mezzogiorno - e demografiche, e la sostenibilità economica e sociale indagata anche attraverso gli indicatori *Sustainable Development Goals* (SDG). I gruppi trasmetteranno le loro valutazioni in rapporto ai progressi compiuti e alle carenze rilevate all'esame dell'Assemblea. In una fase successiva si definiranno dei report periodici, contenenti l'impatto delle *policies* realizzate e delle attività svolte dai vari enti attuatori del Piano, nonché le proposte correttive o integrative, da sottoporre all'esame dell'Assemblea.

## Notazioni metodologiche (le metodologie di misurazione delle attività delle PPAA) - Istat<sup>2</sup>

Nel corso degli ultimi anni le varie statistiche sulle pubbliche amministrazioni prodotte dall'Istat sono state oggetto di profonde innovazioni al fine di ridefinire un quadro coerente ed integrato di informazioni statistiche. Il sistema delle statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni prodotte dall'Istituto è stato sviluppato coerentemente al Sistema Integrato dei Registri (SIR) e ha consentito di migliorare la qualità e la tempestività dell'informazione statistica riducendo, contemporaneamente, il carico statistico sui rispondenti e i relativi costi.

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

Il sistema integrato dei registri sulla Pubblica Amministrazione è costituito dal Registro di base delle Istituzioni Pubbliche (Registro Asia- IP) il cui campo di osservazione è costituito dalle unità istituzionali appartenenti alla lista S13, classificate in base alla legge 196 del 31 dicembre 2009 e ss.mm. e dalle altre istituzioni pubbliche extra S13, unità classificate in base al decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001; dal Registro Tematico del Lavoro nel settore pubblico (RTL - PUB) e dal Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA).

Una particolare attenzione è stata rivolta alle attività realizzate nell'Istituto per lo sviluppo e messa in esercizio del Registro Tematico nel settore pubblico e del Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione. La completa realizzazione del primo registro (RTL-PUB) consentirà di produrre in modo esaustivo i dati sull'occupazione, sulle retribuzioni e sui contributi sociali di tutte le istituzioni pubbliche, garantendo la coerenza concettuale e metodologica delle stime ai diversi livelli, per aggregazioni successive a partire dai microdati sulle posizioni lavorative, sino ai dati per unità istituzionale e alle stime aggregate per i Conti Nazionali, in un vero e proprio sistema di statistiche sul settore pubblico che risponda alle diverse esigenze informative.

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

Lo sviluppo del secondo registro (Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica

<sup>2</sup> - A cura di Alessandro Faramondi e di Alessandra Preti et al Istat

Amministrazione - di seguito REPA), è stato avviato in Istituto a partire dal 2019; il registro rappresenta un'estensione del Registro di base delle amministrazioni pubbliche (di seguito Registro S13), da cui mutua la popolazione e quindi le unità statistiche, è costruito attraverso l'integrazione di una molteplicità di fonti amministrative ed è aggiornato annualmente con indagini dirette a supporto. Il modello di riferimento è dato dalla Contabilità Nazionale ed è basato sullo schema classificatorio e concettuale contenuto nel regolamento dei conti economici europei, SEC2010, che risponde ai requisiti di analisi propri della finanza pubblica e della comparabilità dei dati tra i diversi paesi. Il REPA, oltre alle variabili strutturali, provenienti dal Registro S13 (comune, provincia e regione, tipologia istituzionale e Ateco dell'ente) e all'occupazione dipendente (proveniente dal SIR), contiene un insieme di micro-dati di natura economica per ogni tipologia di istituzione pubblica la cui aggregazione dà luogo a una serie di variabili che verranno messe a disposizione per i processi interni dell'Istituto. Attraverso l'aggregazione di variabili finali omogenee, e quindi elaborabili per l'intera popolazione di riferimento, viene prodotto il Frame PA, derivato dal REPA. Le variabili del Frame PA sono state scelte perché approssimano i principi della contabilità economico-patrimoniale verso cui tende il processo di riforma della finanza pubblica. Pertanto, la differenza sostanziale tra il REPA e il Frame PA risiede nel fatto che il primo contiene variabili economiche analitiche che si differenziano in base al tipo di contabilità (finanziaria o economico-patrimoniale) adottata dall'ente, mentre il secondo fornisce variabili aggregate ma comuni a tutte le unità della lista S13 a prescindere dal tipo di contabilità adottata dall'ente.

Il sistema dei registri è integrato da una serie di rilevazioni periodicamente realizzate dall'Istituto in materia di pubblica amministrazione quali: Rilevazione multiscopo del Censimento Permanente sulle Istituzioni Pubbliche; Rilevazione statistica sulla ricerca e sviluppo (R&S) nelle istituzioni pubbliche; Rilevazione sull'utilizzo delle ICT nelle PA; Rilevazione sui bilanci consuntivi di Regioni e Province autonome, Camere di commercio e Enti previdenziali ed elaborazioni sui dati contenuti nei bilanci consuntivi degli enti locali; Indagine Riddcue: Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali della Comunità.

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

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



## Profili quantitativi dell'impegno delle PPAA - Istat<sup>3</sup>

L'impatto del Covid-19 in termini di gestione delle risorse umane con approfondimenti sul lavoro agile e sulle iniziative di formazione intraprese dalle istituzioni pubbliche sono i principali temi oggetto dell'approfondimento proposto. Inoltre è trattato il tema della digitalizzazione e quindi l'accelerazione prodotta dalla crisi sanitaria.

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

Le differenze strutturali tra istituzioni pubbliche si riflettono e si declinano nel diverso tipo di risposte all'emergenza sanitaria, fotografate dalla rilevazione diretta multiscope e riferite a 12.074 istituzioni rispondenti, attive al 31 dicembre 2020, pari al 92,6% delle unità istituzionali in lista<sup>4</sup>.

In fase pre-pandemica, solo il 3,6% delle istituzioni pubbliche aveva adottato iniziative di Smart Working (SW). Le istituzioni che erano già strutturate e organizzate per un corretto svolgimento del lavoro agile sono le amministrazioni di maggiori dimensioni: la Presidenza del Consiglio e i Ministeri (66,7%), le Agenzie dello Stato (50,0%), le Città metropolitane (28,6%), le Università pubbliche (27,1%) e le Giunte e i consigli regionali (25%). All'opposto, i Comuni al di sotto dei 20 mila abitanti sono risultati i meno orientati alla sperimentazione della nuova modalità di lavoro (1,5% i Comuni con meno di 5 mila abitanti., 2,1% quelli tra 5 mila e 20 mila abitanti.). Una diversa propensione al lavoro agile si riscontra anche a livello territoriale. Lo Smart Working è stato utilizzato prima dell'emergenza sanitaria da circa 5 istituzioni su 100 nel Nord-est, da meno di 4 nel Centro (3,7%) e da poco più di 3 nel Nord-ovest (3,1%). Il minore impiego si rileva nel Sud e nelle Isole, con meno di 3 istituzioni su 100 (rispettivamente 2,7% e 2,6%).

Con la crisi sanitaria la situazione ha subito un cambiamento drastico e il lavoro agile

3 - A cura di Alessandro Faramondi e di Elisa Berntsen et al Istat

4 - Per privilegiare la tempestività di diffusione delle informazioni su lavoro agile e digitalizzazione non si è proceduto al tradizionale processo di controllo e correzione dei dati e all'imputazione delle mancate risposte che prevede, per sua natura, dei tempi non brevi ma ci si è limitati a una verifica preliminare della completezza e congruenza delle informazioni acquisite. Prima del rilascio dei dati definitivi, previsto tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023, verrà effettuato l'intero processo di controllo e correzione, inclusa la stima delle mancate risposte parziali e totali. Tali risultati riguardano tutte le istituzioni pubbliche e il personale civile in servizio presso di esse; si esclude il personale delle scuole, per il quale le informazioni sono acquisite da fonti amministrative.

è divenuto la modalità ordinaria di prestazione dell'attività lavorativa. 6 istituzioni pubbliche su 10 hanno previsto una quota minima di lavoratori tenuti a recarsi nella sede di lavoro. Le restanti 4 hanno operato senza stabilire a priori un numero minimo di lavoratori in presenza. Nel complesso, il numero minimo di lavoratori necessariamente tenuti a lavorare in presenza rappresenta il 14,8% del totale del personale in servizio nelle istituzioni pubbliche rilevate. La quota aumenta in relazione alla dimensione. Per le istituzioni pubbliche di piccole dimensioni la quota minima di lavoratori in presenza è maggiore (35,4% per la classe 0-9 dipendenti a fronte del 15% per la classe 1.000-24.999).

Per consentire lo svolgimento dell'attività lavorativa da remoto, le istituzioni pubbliche hanno adottato una serie di provvedimenti. Il 47,6% delle IP ha fornito dispositivi hardware ai dipendenti che non avevano dotazioni personali. Una quota pari al 57,8% ha fornito dotazioni che consentono l'accesso sicuro ai dati da remoto (VPN, VDI, ...) e poco più del 51% dotazioni software per collaborare a distanza (web conference, instant messaging).

Molto diverso il livello di investimento tecnologico tra amministrazioni di grandi e piccole dimensioni. Oltre il 94% delle Amministrazioni centrali e delle Università pubbliche ha fornito strumentazione hardware ai propri dipendenti. Diversa risulta invece la situazione dei Comuni, con meno di un Comune su due (46,4%) e prevalentemente per pochi dipendenti (22,9%); risultano maggiormente penalizzati i lavoratori dei Comuni con meno di 5 mila abitanti e degli Enti pubblici non economici. Oltre il 60% dei piccoli Comuni e il 56,6% degli Enti pubblici non economici non hanno fornito dispositivi.

L'utilizzo di dispositivi personali (modalità BYOD) ha rappresentato la misura adottata dal maggior numero di istituzioni pubbliche (77,4%) in maniera diffusa nelle diverse tipologie istituzionali. Gli investimenti in dotazioni tecnologiche hanno nettamente sopravanzato gli investimenti in iniziative di comunicazione e formazione per incentivare il maggior utilizzo degli strumenti già a disposizione. Sul piano della comunicazione, infatti, solo una istituzione pubblica su quattro ha adottato iniziative ma con notevoli variabilità tra tipologie di istituzioni. Meno attivi, anche su questo versante, i Comuni sotto i 5 mila abitanti (19,6%), le Comunità montane e unione di comuni (22,8%) e gli Enti pubblici non economici (25,7%).

Proseguendo nell'analisi dei dati si delineano in maniera evidente due grandi sottogruppi. Uno rappresentato dalle amministrazioni più grandi e organizzate, quali le amministrazioni centrali, le Regioni e Città metropolitane, le Università pubbliche, che grazie agli investimenti di natura digitale e tecnologica e alla sperimentazione dello Smart Working attuati in fase pre-pandemica, si sono trovate pronte ad affrontare la modalità del lavoro agile in emergenza e a dare continuità alle attività, mantenendo gli obiettivi istituzionali di servizio al Paese. Il secondo gruppo è costituito invece dagli enti locali di piccole dimensioni, Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti, Comunità montane e unione di comuni e anche dagli Enti pubblici non economici che hanno incontrato maggiori difficoltà nell'applicazione del nuovo modello lavorativo, non avendone fatto esperienza prima della pandemia con iniziative strutturate e avendo carenze di risorse e dotazioni tecnologiche e infrastrutturali che hanno rappresentato

delle barriere all'adozione delle SW.

Le istituzioni appartenenti al primo raggruppamento hanno dimostrato di avere una maggiore consapevolezza delle opportunità offerte dalle innovazioni connesse alle nuove modalità di lavorare e anche una maggiore propensione alla misurazione dell'impatto dello SW sui livelli di produttività dell'ente, sulla soddisfazione del lavoratore e sui servizi erogati a cittadini e imprese. In base ai dati del monitoraggio, le amministrazioni di grandi dimensioni hanno dichiarato in misura maggiore rispetto alle altre tipologie istituzionali effetti positivi sulla soddisfazione e benessere del lavoratore, con valori superiori all'80% rispetto alla media del 67,9%. Gli effetti positivi sulla produttività dell'ente sono stati dichiarati da una quota più contenuta di istituzioni e ancora più ridotta in relazione ai servizi erogati a cittadini e imprese. In tutte le forme giuridiche la percentuale di istituzioni con un effetto positivo sui servizi prestati ai cittadini è inferiore alla quota di enti che registrano un incremento del benessere dei lavoratori o un aumento della produttività, a dimostrazione che la soddisfazione dell'utenza è un ambito con forti margini di crescita.

Con riguardo agli orientamenti delle istituzioni pubbliche nella fase post emergenziale, nel semestre marzo-settembre 2021, una istituzione pubblica su cinque si è dichiarata favorevole ad adottare iniziative strutturate di Smart Working in forma, una su due ha rimandato la decisione a valutazioni successive mentre una istituzione su quattro ha risposto di essere contraria. La maggiore propensione all'utilizzo del lavoro agile in forma strutturata si rileva ancora una volta presso le Amministrazioni centrali (85,3%), le Università pubbliche (85,7%) e le Città metropolitane (78,6%) mentre si traccia una maggiore incertezza sulle scelte future nel raggruppamento delle istituzioni che hanno incontrato maggiore difficoltà a reagire alla situazione creata a seguito della pandemia e ad adattarsi alle nuove modalità lavorative, per mancanza di strumenti e dotazioni tecnologiche e per una minore propensione all'innovazione.

Dall'esperienza delle istituzioni nel 2020, emerge con chiarezza e in maniera diffusa tra le diverse tipologie istituzionali, la necessità di nuove competenze e professionalità digitali. Ad avvertirne maggiormente l'esigenza sono le amministrazioni che durante la fase pandemica si sono attivate di più per mettere i lavoratori in condizioni di lavorare da remoto, fornendo strumentazione e competenze necessarie, e sono risultate più propense ad adottare il regime di lavoro agile come modalità di lavoro ordinario, in alternanza al lavoro in presenza. In particolare si tratta delle Amministrazioni dello stato e degli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (85,3%) e delle Città metropolitane (85,7%), seguite da Università pubbliche (68,6%), Province (66,3%) e Giunte e consigli regionali (65,0%).

Il tema dello scarso sviluppo delle competenze digitali si ripropone anche tra i principali ostacoli al processo di trasformazione digitale dichiarati dalle istituzioni pubbliche.

Il 67% individua nella mancanza di adeguata formazione in materia ICT il principale ostacolo al processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Lo dichiarano in misura prevalente le amministrazioni locali, in particolare il 76,6% dei Comuni (78,5% per i Comuni con meno di 5 mila abitanti) e il 71,4% delle Città metropolitane e, in misura minore, le Amministrazioni centrali (44,1%). Dai dati raccolti emerge che la carenza di staff qualificato in materia di ICT, indicata complessivamente dal 66,7% delle istituzioni rispondenti, è un ostacolo rilevante sia per le amministrazioni centrali (55,9%) sia per le amministrazioni locali (76,5%).

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

Per poter cogliere prime indicazioni sull'evoluzione digitale delle PA, è stato effettuato un confronto dei dati raccolti sul panel delle istituzioni rispondenti alle edizioni della rilevazione 2021 e 2018. In tutti i segmenti tecnologici analizzati si registra un incremento di utilizzo da parte delle istituzioni pubbliche. L'utilizzo del web cresce di 11,2 punti percentuali, arrivando al 99,5%. La presenza sui social da parte delle PA avanza di 18,7 punti percentuali, raggiungendo il 61,4%. Notevole è anche la crescita del cloud (+13,4 p.p.) e delle applicazioni mobile (+10,4 p.p.). Analizzando il comportamento delle diverse tipologie istituzionali, emerge una crescita marcata e diffusa dei servizi di cloud computing, strettamente connessa alle esigenze del lavoro da remoto ma il dato medio del 44,1% è ancora distante dall'obiettivo target del 75% definito dal Piano Italia digitale 2026. L'incremento nell'utilizzo dei social media è particolarmente accentuato nei Comuni con meno di 5 mila abitanti (dal 33,2% nel 2017 al 58,3% nel 2020). Lo stesso dato risulta significativo anche nei Comuni fino a 20 mila abitanti che raggiungono il 79,5% di attività social, registrando un incremento di 19,4 punti percentuali. Anche le Aziende ed enti del sistema sanitario nazionale mostrano un salto notevole nell'uso del cloud, delle applicazioni mobile e dei social. Le Università pubbliche, che già nel 2017 vantavano le migliori performance, imprimono un'ulteriore avanzamento nell'utilizzo di tutti i canali digitali e si confermano poli di eccellenza direttamente impegnati sul fronte dell'innovazione e della digitalizzazione.

## La semplificazione amministrativa nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>5</sup>

Le (numerose) riforme fino ad oggi realizzate per migliorare la qualità della PA e semplificarne le relative procedure non sono state all'altezza degli intenti dichiarati; in alcuni casi hanno fornito risposte parziali a problemi sistemici; in altri, non sono state supportate da adeguate misure di organizzazione e/o digitalizzazione; in altri ancora sono state erroneamente attuate o, addirittura, rimaste del tutto inattuato.

Per accelerare gli adempimenti e ottenere risultati concreti il Governo ha spesso preferito ricorrere all'"accetta" della deroga facendo leva sull'aggiramento delle regole, sulla previsione di nuovi percorsi procedurali, oppure sulla concentrazione di funzioni e poteri straordinari in capo ai Commissari. Questo è stato il caso dell'Expo di Milano, del ponte Morandi a Genova, degli acquisti di emergenza durante la pandemia Covid.

Nell'ambito di questo scenario, il Governo, chiamato a costruire un percorso di ammodernamento della pubblica amministrazione e della semplificazione del suo modus operandi per poter accedere ai fondi Next Generation EU messi a disposizione per riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da Covid-19, ha elaborato – per la prima volta – un programma di "portata generale e a proiezione pluriennale (fino al 2026)". Si tratta di un programma predisposto in stretta linea di continuità con le misure normative di necessità e urgenza adottate a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 per far fronte alla paralisi economico-amministrativa generata dalla crisi sanitaria, e che trova la sua "bussola" di riferimento nel d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

Volendo ricostruire e analizzare gli impegni assunti dal Governo nel corso del 2021 per semplificare la pubblica amministrazione, rilevano, innanzi tutto, contenuti e modello di governance. Con riferimento ai primi, è necessario distinguere gli interventi adottati con lo strumento normativo da quelli inseriti nell'ambito della progettazione PNRR.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 ha l'obiettivo di definire il quadro normativo nazionale per semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi fissati dal PNRR, dal Piano nazionale degli investimenti complementari e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC). Nella sua seconda parte, il decreto contempla un corposo novero di disposizioni che, in continuità alle scelte compiute con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (e in materia di appalti già con il d.l. 18 aprile 2019, n. 32), sono volte a consentire alle amministrazioni pubbliche (e quindi al Paese) una più adeguata gestione delle impegnative misure previste dal PNRR.

Si tratta di interventi numerosi e tra loro diversificati, alcuni dei quali istituiscono procedure speciali per gli investimenti previsti dal PNRR; altri, intervengono – perlopiù in modo chirurgico – sulle procedure amministrative relative a particolari

<sup>5</sup> - A cura di Mariangela Benedetti, Esperto di semplificazione amministrativa presso la Delivery unit nazionale del Dipartimento della funzione pubblica.



settori (ad esempio quelle da avviare per le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, il dissesto idrogeologico, l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica); altri ancora interessano alcuni istituti generali del procedimento amministrativo (silenzio assenso, autotutela, poteri sostitutivi).

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

Vale poi la pena ricordare che alcune di queste disposizioni abilitanti consistono in modifiche, integrazioni o aggiustamenti di norme già elaborate dal legislatore nel 2020 con il d.l. n. 76 (c.d. decreto Semplificazioni) che, difatti, ha rappresentato il primo passaggio di un percorso semplificatorio più ampio sollecitato dalla necessità di rispondere con urgenza agli effetti della pandemia e avviare il percorso di attuazione allora del solo Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). Dal punto di vista contenutistico, il d.l. n. 77 conferma anche l'impostazione del d.l. n. 76 che ha spesso privilegiato l'adozione di disposizioni in deroga, ovvero la predisposizione di procedure alternative a quelle ordinarie, ritenute essenziali per tagliare il nodo di Gordio burocratico e velocizzare il risultato da conseguire.

Le direttrici su cui si devono muovere gli investimenti e le riforme per migliorare la qualità della Pubblica Amministrazione sono espressamente contenute nella Parte 2 "Riforme e Investimenti" del PNRR. La semplificazione è espressamente ricondotta nell'ambito dell'obiettivo di Buona amministrazione; le riforme e gli investimenti programmati in tale ambito devono infatti avere la finalità di "eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese".

Muovendo da queste premesse, il Governo se con riferimento alle riforme si è attivato proprio con l'emanazione del d.l. n. 77 del 2020, rispetto agli Investimenti ha individuato le linee d'azione attingendo all'Agenda per la semplificazione 2020-2023, prevista dal d.l. n. 76 del 2020 e approvata con accordo in Conferenza unificata il 23 novembre 2020.

Nel dettaglio, la componente Sub-investimento 2.2.2: "Semplificazione e standardizzazione delle procedure" riprende il "catalogo dei procedimenti" finalizzato a completare l'attività di liberalizzazione, in parte realizzata con l'adozione del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. SCIA-II), e poi rilanciata dall'art. 15 del d.l. n. 76 del 2020. L'obiettivo è completare la ricognizione dei procedimenti amministrativi, identificandone i regimi di esercizio, nonché la conseguente semplificazione dei procedimenti, mediante l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'estensione - ove possibile - dei meccanismi di silenzio-assenso o adottando gli strumenti di SCIA o della mera comunicazione. Tale misura PNRR, finanziata con quattro milioni di euro, verrà in concreto realizzata



anche grazie all'esercizio di apposita delega legislativa attribuita al Governo con l'art. 23 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, attualmente all'esame del Senato.

L'azione dedicata alla semplificazione e digitalizzazione dello sportello unico per le attività produttive-SUAP è divenuta nell'ambito del PNRR la componente sub-investimento 2.2.3 "Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE"; rispetto alla previsione originaria contenuta nell'Agenda, non solo è stato esteso l'ambito di intervento allo sportello unico edilizia-SUE ma è stata altresì ulteriormente rafforzata la prospettiva digitale. Anche l'obiettivo è diventato più ambizioso essendo riconducibile alla completa digitalizzazione delle procedure necessarie ad attivare le attività di impresa ed edilizie attraverso la definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità, in collaborazione con il Ministero per l'innovazione digitale. Il costo complessivo della digitalizzazione delle procedure di SUAP/SUE e della loro effettiva attuazione presso le amministrazioni locali è stimato in € 324,4 milioni.

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

Portata all'interno del PNRR anche l'azione dell'Agenda dedicata al Supporto alle amministrazioni per l'accelerazione delle procedure complesse. Per supportare l'implementazione degli interventi di semplificazione richiesti sul piano normativo dal d.l. n. 77 e sul piano programmatico dal PNRR e dalla stessa Agenda per la semplificazione 2020-2023, il Governo ha ritenuto necessario affiancare le amministrazioni locali con uno strumento di assistenza tecnica equivalente alla creazione di un pool di 1.000 esperti. L'intervento, riconducibile al Sub-investimento 2.2.1. "Assistenza tecnica a livello centrale e locale", si sostanzia nella selezione e allocazione presso le amministrazioni territoriali (Uffici Regionali, amministrazioni comunali e provinciali) di esperti da impiegare per un periodo massimo di tre anni.

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

Sul fronte della novità, rileva l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della

regolazione, struttura di missione istituita dall'art. 5 del d.l. n. 77 del 2021, collocata nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e inserita nell'ambito della governance del PNRR.

## Le nuove regole sul reclutamento pubblico<sup>6</sup>

Nel corso dell'anno 2021 sono state adottate nuove regole per semplificare e rendere celere il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni. Il decreto legge 1° aprile 2021, n. 44 ha dato il via al percorso di riforma dei concorsi pubblici e il Protocollo per lo svolgimento dei concorsi pubblici del 15 aprile 2021, pubblicato dal Dipartimento della funzione pubblica, ha fornito le indicazioni per con sentire l'organizzazione e la gestione delle prove selettive durante la pandemia.

Nell'ambito della disciplina di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 ha introdotto la possibilità di effettuare assunzioni straordinarie a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione attingendo dalle risorse del PNRR: a tale fine sono state avviate e concluse apposite procedure selettive ed altri concorsi sono in corso di svolgimento.

Lo stesso decreto-legge ha introdotto la disciplina sul reclutamento di professionisti ed esperti cui affidare incarichi di collaborazione necessari a sostenere l'attuazione dei progetti PNRR; per semplificare i processi del reclutamento e accompagnare le pubbliche amministrazioni verso l'acquisizione di risorse professionali di qualità, uniformando e accelerando le relative procedure, il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato il portale del reclutamento denominato inPA ([inpa.gov.it](http://inpa.gov.it)).

L'obiettivo del Portale inPA è, in sintesi, quello di realizzare un punto unico di accesso che consenta alle Pubbliche Amministrazioni di pubblicare i bandi di concorso ed avvisi, ricercare e acquisire risorse professionali, consentendo ai candidati di ricercare l'offerta di lavoro nella PA e procedere con l'invio della propria candidatura.

Al fine di raggiungere in maniera mirata professionisti ed esperti e ricercare, in modo proattivo, le professionalità più qualificate necessarie per i progetti del PNRR, il Dipartimento della funzione pubblica ha attivato partnership, attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa, con ordini professionali, associazioni non ordinistiche e LinkedIn.

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

Il Portale inPA, mediante lo sviluppo di specifiche funzionalità, consentirà tra l'altro di individuare il quadro completo e aggiornato dei fabbisogni di personale delle pubbliche amministrazioni e di gestire le procedure di mobilità tra enti.

<sup>6</sup> - A cura di Cecilia Maceli, Dipartimento della funzione pubblica.

La sinergia delle diverse funzionalità consentirà di realizzare una gestione strategica delle risorse umane per le Pubbliche Amministrazioni, fornendo strumenti per monitorare le procedure di selezione attraverso opportuni KPI (Key Performance Indicators) e consentendo il miglioramento continuo dei meccanismi di selezione.

## Lavoro agile e performance nelle pubbliche amministrazioni<sup>7</sup>

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

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

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

In alcuni di questi casi, sono stati empiricamente dimostrati gli effetti positivi della sperimentazione, sia in termini di un miglior bilanciamento vita-lavoro dei dipendenti, che dal punto di vista del miglioramento della performance individuale. Tuttavia, non tutti i risultati auspicati sono simultaneamente compatibili, considerato la varietà dei fenomeni su cui lo *smart working* incide (o vorremmo che incidesse). A questo proposito, si possono verificare – e si sono verificate – situazioni in cui, ad esempio, gli effetti positivi di una maggiore soddisfazione del lavoratore o di una maggiore flessibilità percepita avvengono a scapito dell'efficacia della sua prestazione lavorativa, o a detrimento della sua relazione con i colleghi e i superiori.

Nel periodo emergenziale (febbraio 2020 – ottobre 2021), la produttività del lavoro agile è stata considerata dapprima (in particolare nella fase del "lock-down") nella prospettiva della continuità dell'azione amministrativa e quindi della programmazione di obiettivi di sviluppo delle condizioni tecnico-organizzative per una implementazione diffusa e, soprattutto, efficace del lavoro agile a regime, nella fase post pandemica.

In questa fase, il focus sulla produttività riguarda quindi, in modo particolare, la performance complessiva dell'amministrazione; la misurazione è affidata a valutazioni aggregate relative alla capacità delle amministrazioni di assicurare la continuità dell'azione amministrativa in termini di livelli quali-quantitativi dei servizi erogati a cittadini e imprese. D'altra parte, le circostanze straordinarie dell'emergenza e l'attuazione dell'istituto del lavoro agile "in deroga" rispetto alle previsioni dell'art. 18 della legge n. 81 del 2017 (senza la stipula dell'accordo individuale), hanno

<sup>7</sup> - A cura di Sauro Angeletti e Renato Nigro, Dipartimento della funzione pubblica.

sostanzialmente impedito la valutazione della performance dei singoli lavoratori: è mancata la programmazione, è mancata la definizione dei target e degli obiettivi e sono mancati gli strumenti informatici per la raccolta e l'analisi dei dati e per il monitoraggio dei risultati raggiunti.

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

Difficile dire quale sia stato l'impatto del lavoro agile sulla performance complessiva dell'amministrazione, anche per le difficoltà connesse alla sua misurazione. Significativo, tuttavia, è il fatto che poche amministrazioni abbiano affrontato il tema. Nella fotografia che ne fa l'Istat, sia pure riferita al 2020, durante la pandemia, circa una istituzione su tre ha analizzato l'impatto del lavoro agile sui livelli di produttività dell'ente, attraverso valutazioni sia qualitative che quantitative. Poco meno della metà delle istituzioni pubbliche ha dichiarato un effetto positivo del lavoro da remoto in termini di produttività dell'ente.

Scarsamente approfondito l'effetto del lavoro agile sui servizi erogati a cittadini e imprese: poco più di una amministrazione su quattro ha preso in considerazione questo tema, e lo ha fatto ricorrendo prevalentemente a valutazioni qualitative, meno a valutazioni quantitative. In ogni caso, poco più di una amministrazione su due dichiara che il lavoro agile non ha avuto alcun impatto sui servizi erogati a cittadini e imprese; solo per circa una amministrazione su dieci vi sono stati effetti negativi e per poco più di tre amministrazioni su dieci effetti positivi.

La delineaazione del “ritorno alla normalità” del lavoro agile inizia durante la fase emergenziale.

Come è stato scritto, per portare il lavoro agile “fuori dall'emergenza”, è necessario superare alcuni messaggi di errore della sua declinazione durante la fase pandemica, a partire da quello della mancata o solo parziale verifica della produttività e della soddisfazione dell'utenza.

In questa prospettiva, il primo ambito di intervento (e banco di prova) è – ancora una volta – quello organizzativo. La previsione normativa di un Piano dedicato al lavoro agile (Piano organizzativo del lavoro agile – POLA) ha un forte significato organizzativo, perché rafforza il messaggio che lo *smart working* non nasce dall'improvvisazione e dalla contingenza – come accaduto, per alcuni versi, inevitabilmente, durante la fase emergenziale – bensì dalla programmazione.

Nell'ultima fase dell'emergenza sanitaria (da ottobre–novembre 2021), la riflessione sulla



performance del lavoro agile si concentra prevalentemente sulle condizioni necessarie per renderlo “performante” in chiave esterna, dal punto di vista dell’erogazione dei servizi a cittadini e imprese; il lavoro agile è un modello di lavoro che non può in alcun caso prescindere dall’obiettivo del buon andamento della pubblica amministrazione e, più in generale, della ripresa post pandemia, grazie anche agli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In questa prospettiva, il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 8 ottobre 2021 individua una serie di “condizionalità” che le amministrazioni pubbliche devono garantire in modo da assicurare una gestione efficace del lavoro agile. Innanzi tutto, lo svolgimento della prestazione lavorativa da remoto non deve in alcun modo pregiudicare o ridurre la fruizione dei servizi a favore degli utenti. E se questo è accaduto durante la fase emergenziale, ad esempio in termini di rallentamento dei tempi di erogazione dei servizi, le amministrazioni interessate devono prevedere, quale condizionalità per l’attivazione del lavoro agile, un piano di smaltimento del lavoro arretrato.

In secondo luogo, le amministrazioni devono mettere in atto ogni adempimento al fine di dotarsi di una piattaforma digitale o di un cloud o comunque di strumenti tecnologici idonei a garantire la più assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni che vengono trattate dal lavoratore nello svolgimento della prestazione in modalità agile; inoltre, devono adoperarsi per fornire al personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta.

Ancora, le amministrazioni devono attivare il lavoro agile prevedendo accordi individuali provvisti di alcuni contenuti minimi.

Una tappa fondamentale del (ri)disegno del lavoro agile a regime è rappresentata dall’approvazione, il 16 dicembre 2021, in Conferenza unificata delle Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, che anticipano i contenuti dei nuovi contratti collettivi di lavoro.

Oltre a ribadire la centralità dei fattori abilitanti del lavoro agile di natura tecnica e tecnologica, le Linee guida assegnano un ruolo preminente alle competenze e dalle capacità delle persone. Infatti, se è indubbio che l’esperienza pandemica abbia portato ad un’accelerazione dei processi di adozione del lavoro agile all’interno delle amministrazioni pubbliche, non sono tuttavia mancate disfunzioni; alcune di queste sono direttamente ascrivibili ad una inadeguata formazione dei dipendenti pubblici al fine di trasformare un lavoro meramente “da remoto domiciliare” in una nuova e moderna organizzazione del lavoro volta a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente.

Così, nella chiave interpretativa delle Linee guida, un elemento centrale nel processo di transizione verso un lavoro agile che non rappresenti la trasposizione fuori ufficio delle medesime logiche del lavoro tradizionalmente praticate, è l’accesso a iniziative formative specifiche<sup>8</sup>, con l’obiettivo di formare il personale all’utilizzo

8 - Per una riflessione sul punto, R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, cit., p. 9.

delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, *l'empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni. I percorsi formativi potranno, inoltre, riguardare gli specifici profili relativi alla salute e la sicurezza per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dell'ambiente di lavoro.

## **Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico<sup>9</sup>**

1. *L'esigenza di un'architettura programmatica semplificata, adeguata, integrata e finalizzata alla creazione di Valore Pubblico*
2. *Il quadro normativo sul PIAO, in sintesi*
3. *Finalità, ratio, struttura, contenuti e logica del PIAO*
4. *Soggetti e tempi, forma e semplificazione, sanzioni e condizioni abilitanti del PIAO*
5. *I piani abrogati e assorbiti nel PIAO e il rapporto con gli strumenti non abrogati*
6. *Come predisporre il PIAO e il suo report*
  - 6.1 *Come programmare e monitorare il Valore Pubblico atteso*
  - 6.2 *Come programmare e monitorare le performance funzionali alla creazione Valore Pubblico*
  - 6.3 *Come programmare e monitorare le misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza funzionali alla protezione del Valore Pubblico*
  - 6.4 *Come programmare e monitorare le azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale funzionali alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico*
- 7 *I nodi da sciogliere e il percorso di miglioramento progressivo*

Il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 del D.L. 80/2021, convertito dalla L. n. 113/2021, si inserisce nel più ampio scenario di una riforma delle Pubbliche Amministrazioni (PA) attesa da anni e ora non più procrastinabile in quanto viatico per cogliere le opportunità che il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR) offre al nostro Paese: le PA possono essere volano del rilancio italiano laddove siano capaci di semplificare le loro architetture programmatiche, migliorare l'adeguatezza del cruscotto informativo, integrare le diverse viste programmatiche e, soprattutto, finalizzare queste ultime verso la direzione comune del miglioramento del benessere complessivo del proprio pubblico di riferimento, ovvero renderle funzionali alla generazione di Valore Pubblico. Per Valore Pubblico in senso stretto, le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica intendono: il livello complessivo di BENESSERE economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholders

<sup>9</sup> - A cura di Enrico DEIDDA GAGLIARDO, Centro di Ricerca sul Valore Pubblico "CERVAP", già componente della "Commissione Tecnica per la Performance" (enrico.deidda.gagliardo@unife.it, cervap@unife.it)

creato da un'amministrazione pubblica (o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit), rispetto ad una baseline, o livello di partenza.

*È, dunque, dalla quadruplica esigenza di semplificazione programmatica del carico burocratico-adempimentale; di adeguatezza programmatica di obiettivi e indicatori, di integrazione programmatica tra strumenti, di finalizzazione programmatica verso la generazione di Valore Pubblico, anche nella prospettiva del benessere equo e dello sviluppo sostenibile che nasce il PIAO.*

Nel momento in cui si scrive, il quadro normativo sul PIAO non è ancora completamente definito, anche a seguito del "parere condizionato" del Consiglio di Stato. Pertanto, il capitolo in oggetto si basa su considerazioni e proposte di tipo metodologico, prima ancora che su una puntuale aderenza normativa. A partire dall'impianto normativo delineato alla data di stesura del capitolo, si ragionerà sui caratteri strutturali e contenutistici che dovrebbe avere il PIAO per rispondere alle esigenze segnalate. Per sfruttare l'occasione di semplificazione e miglioramento della qualità programmatica (adeguatezza, integrazione e finalizzazione) in modo funzionale al miglioramento del benessere di utenti e stakeholders, il PIAO non va concepito e costruito come mero "piano dei piani", ovvero quale riversamento *tout court* di contenuti dai vecchi documenti ad un nuovo e più grande contenitore:

- in fase di predisposizione del PIAO, la "logica programmatica" può essere sintetizzata con la formula: +VALORE PUBBLICO → + PERFORMANCE → -RISCHI → +SALUTE;
- in fase di monitoraggio, la "logica rendicontale" può essere sintetizzata con la formula: +SALUTE → -RISCHI → + PERFORMANCE → +VALORE PUBBLICO.

Nei vari paragrafi del capitolo, dopo un sintetico inquadramento della normativa in corso di definizione, si fornirà una proposta metodologica ispirata ai richiamati principi della qualità programmatica (adeguatezza, integrazione e finalizzazione):

- *come predisporre il PIAO*: per evitare che il PIAO si riduca ad un piano dei piani, i contenuti delle sue sezioni e sottosezioni devono essere programmati come elementi integrati di una politica o di un progetto (ad es. collegato al PNRR) finalizzata/o a creare Valore Pubblico;
- *come predisporre la sottosezione "Valore Pubblico" (+ VALORE PUBBLICO)*: il VP è la stella polare di ogni sforzo programmatico dell'ente. Ogni amministrazione deve chiedersi prima, con riferimento ad ogni politica o progetto prioritario, quale sia il proprio Valore Pubblico alla luce dell'analisi del contesto in cui opera, poi quali strategie potrebbe attuare per generarlo e proteggerlo e, infine, come si potrebbero misurare gli effetti analitici (indicatori di impatto settoriali) e sintetici (indicatore del Valore Pubblico o di "impatto degli impatti") delle strategie;
- *come predisporre la sottosezione "Performance" (+PERFORMANCE)*: gli obiettivi operativi specifici e trasversali, e gli indicatori di performance di efficienza e di efficacia, vanno specificamente programmati in modo funzionale alle individuate strategie di creazione del Valore Pubblico;

- *come predisporre la sottosezione “Anticorruzione e trasparenza” (-RISCHI):* le misure di gestione dei rischi vanno specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici definiti nella sottosezione performance e, quindi, alla protezione del Valore Pubblico;
- *come predisporre le sottosezioni “Organizzazione e Capitale Umano” (+SALUTE):* le azioni di sviluppo organizzativo (con focus sul Lavoro Agile), le azioni professionali di reclutamento o di formazione delle competenze vanno specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici perseguiti e alle misure di gestione dei rischi individuate e, quindi, alle strategie scelte per la creazione e la protezione del Valore Pubblico.

## Il ritorno della contrattazione nelle PPAA<sup>10</sup>.

Il capitolo offre una sintetica ricostruzione degli andamenti della contrattazione nazionale nel pubblico impiego dopo la ripresa di ordinarie relazioni sindacali seguita al periodo di blocco contrattuale del periodo 2010-2015. L'attenzione si è soffermata, in particolare, sulla stagione 2016-2018 e su quella (ancora in corso e non conclusa) relativa al triennio 2019-2021. Questi andamenti sono stati posti in relazione con il tema più generale del ruolo e dello spazio della contrattazione collettiva nella regolazione del pubblico impiego.

Questo tema è stato oggetto di ripetuti interventi legislativi negli ultimi anni. Dalla seconda metà degli anni '90 (ed in modo più marcato dagli interventi normativi che vanno sotto il nome di "seconda privatizzazione") e per buona parte degli anni 2000, la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo significativo, conquistando spazi importanti ed una centralità nel sistema. Poi il quadro è cambiato e si è entrati in una fase nuova, che ha visto una ripresa della tendenza a regolare con legge anche materie tipicamente contrattuali nonché a stabilire vincoli e tetti, soprattutto di tipo finanziario, nonché controlli di vario tipo, in particolare sulla contrattazione di secondo livello.

Ha indubbiamente pesato il clima di sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva nel pubblico e delle sue performance, alla luce di quanto avvenuto nei primi anni del 2000 (crescita dei salari pubblici superiore a quella del settore privato, a fronte di guadagni di produttività e di efficienza complessiva del sistema che molti indicatori suggeriscono essere stati modesti). Hanno anche influito fattori più generali, come la crisi del modello concertativo affermatosi negli anni '90 e le tendenze alla disintermediazione che hanno investito il mondo del lavoro negli ultimi dieci-quindici anni.

In questo contesto, è maturata, dunque, la scelta del legislatore, alla fine degli anni 2000, di accentuare gli elementi di "etero-direzione" e di controllo esterno delle dinamiche negoziali. Elementi presenti già nella legislazione degli anni precedenti, ma notevolmente rafforzati con il d. lgs. n. 150/2009, i cui tratti salienti sono quelli della "rilegificazione" e della "ricentralizzazione".

Il lungo periodo di sospensione contrattuale termina con la sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2015 che dichiara la incostituzionalità del blocco. L'intervento della Corte Costituzionale e la graduale uscita dalla fase acuta della crisi finanziaria internazionale segnano un nuovo cambio di fase. Inizia quindi un percorso di graduale ripresa di ordinarie relazioni sindacali (avviato dall'accordo governo-sindacati del 30 settembre 2017), a cui fa seguito la modifica, in direzione di un ampliamento del ruolo e dello spazio della contrattazione collettiva, di alcune norme del d. lgs. 165/2001, nate durante la fase precedente. Sono inoltre stanziati le risorse per i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018, in una misura corrispondente ad incrementi retributivi del

---

10 - A cura di Pierluigi Mastrogiuseppe, ARAN



3,48% del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali.

Queste condizioni di contesto consentono di avviare e concludere nell'arco di circa tre anni (dal 2017 al 2020) tutti i contratti del triennio 2016-2018, i quali raggiungono risultati importanti come:

- la integrale revisione della disciplina delle relazioni sindacali con obiettivi di sistemazione complessiva di un quadro normativo disarticolato e non più in linea con le innovazioni legislative degli anni precedenti, ma anche di rafforzamento della partecipazione sindacale, in particolare nei processi di innovazione organizzativa (in questo senso, va richiamata la previsione degli organismi paritetici per l'innovazione);
- la previsione di una serie di discipline connotate da "rilevanza sociale" finalizzate ad ampliare alcuni diritti e tutele dei lavoratori (assenze per visite specialistiche, congedi per donne vittime di violenza, welfare integrativo);
- la revisione integrale della disciplina dei fondi destinati alla contrattazione integrativa con obiettivi di maggiore chiarezza delle regole e semplificazione procedurale;
- le disposizioni orientate a favorire una maggiore differenziazione nella distribuzione dei premi.

In piena emergenza pandemica, si entra nella stagione contrattuale successiva: quella relativa al triennio contrattuale 2019-2021. Le sfide di questa fase sono anche maggiori della precedente. La contrattazione si avvia in contemporanea con il varo del PNRR. Nella strategia del nuovo Governo, l'apertura e l'obiettivo di una rapida conclusione dei nuovi contratti rappresentano da un lato un elemento di rafforzamento della coesione sociale, in un contesto più generale caratterizzato da tensioni e rischi di accentuazione della conflittualità; dall'altro, elemento per spingere la innovazione organizzativa e digitale dell'amministrazione pubblica, che assume una particolare rilevanza nell'agenda politica e negli obiettivi del PNRR. In questa ottica, vanno inquadrare le iniziative del Governo per definire una cornice di obiettivi politici condivisi con le maggiori confederazioni sindacali (confluiti nel patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale), a cui hanno fatto seguito interventi normativi di tipo ordinamentale (il D.L. n. 80/2021) e ulteriori stanziamenti in legge di bilancio destinati alla contrattazione nazionale (per sostenere l'attuazione di alcuni obiettivi definiti nel patto) ed alla formazione del personale pubblico (50 milioni di Euro dal 2022).

La stagione contrattuale 2019-2021 non si è ancora conclusa e, dunque, è ancora presto per tracciarne un bilancio. Alcune, prime considerazioni, alla luce dei contenuti dei primi accordi sottoscritti (in primis, quello delle Funzioni centrali, allo stato ancora ipotesi di contratto), consentono comunque di evidenziare alcuni primi risultati.

La revisione dei sistemi di classificazione professionale è certamente uno dei temi di maggiore rilevanza e di potenziale maggiore impatto. Nel caso del comparto Funzioni centrali, è stato definito un unico modello a quattro aree, semplificato nella sua articolazione e nei suoi contenuti, che ricompona un quadro di partenza estremamente frammentato. Nell'ambito di questo modello, è stata definire

anche una ulteriore area (la cosiddetta “quarta area”), collocata a metà strada tra l’area dei funzionari e la dirigenza (anche dal punto di vista retributivo). Un’area nella quale classificare posizioni di elevata responsabilità, sia ascrivibili a ruoli manageriali (cosiddetto “middle-management”) sia a ruoli professionali o ad elevata specializzazione (ad esempio, professionisti iscritti agli albi). La previsione di un’area ad elevata qualificazione ha inteso rispondere anche a necessità contingenti collegate all’attuazione del PNRR, evidenziatesi nella difficoltà a reclutare professionalità elevate in ambiti ad elevata specializzazione (ad esempio, profili professionali con lauree tecniche o informatiche). Più in generale, la quarta area risponde all’esigenza di avere un livello di inquadramento attrattivo nei confronti di figure molto specializzate e con, alle spalle, rilevanti percorsi di studio e di esperienza.

La contrattazione in corso ha affrontato (e sta affrontando nei tavoli negoziali ancora aperti) altri temi rilevanti come quello del lavoro a distanza (ponendosi in un’ottica post-pandemia e di regolazione a regime), dalla formazione del personale e dei percorsi di carriera, di cui il capitolo offre una panoramica complessiva ed una sintetica ricostruzione.

## Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione<sup>11</sup>

La valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, lo sviluppo delle competenze, è centrale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: “Sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese”.

Eppure, fino alla pandemia da Covid-19, si è assistito – complici anche i blocchi al turn over e i limiti di spesa – ad un sostanziale disinvestimento in tema di formazione e sviluppo delle conoscenze e delle competenze del personale pubblico. Nel 2019, per formare la pubblica amministrazione sono stati spesi 163,7 milioni di euro; si tratta di un investimento che, sebbene in graduale risalita rispetto al biennio precedente, è comunque di oltre 110 milioni di euro inferiore a quello di dieci anni prima. Il risultato – sia pure con differenze significative tra i diversi comparti, è stato quello di destinare ai dipendenti, in media, 1,2 giorni di formazione l’anno (appena dieci ore).

Il disinvestimento in formazione ha contribuito, sia pure non da solo, a danneggiare la qualità del capitale umano delle amministrazioni in termini di mancato aggiornamento professionale e di mancato sviluppo di nuove competenze, a partire da quelle legate ai processi di digitalizzazione, i cui effetti negativi sono risultati via via più accentuati a fronte dell’invecchiamento dei dipendenti e della contestuale accelerazione dei processi di cambiamento tecnologico.

Nel corso del 2021 – il secondo anno della pandemia, ma anche, soprattutto, l’anno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – sono state gettate le basi per un “cambio di paradigma”, affidato alla definizione di una strategia di investimento sulle persone ampia e duratura, capace di svolgere due funzioni cruciali:

- a) colmare il più rapidamente possibile il gap accumulato negli anni che ha via via portato al depauperamento delle competenze delle persone per fare fronte alle sfide di questa precisa fase storica;
- b) creare le condizioni per cambiare lo schema di gioco in maniera strutturale, abbandonando del tutto l’idea della “vecchia pubblica amministrazione” che ha barattato scarsi investimenti in competenze in cambio della sicurezza del posto di lavoro. Quest’ultima non è in discussione, ma l’attrattività del lavoro pubblico deve fondarsi anche e soprattutto sull’orgoglio di poter mettere i propri talenti a servizio di un grande progetto di trasformazione della “cosa pubblica” e di poter vedere i propri talenti crescere, ampliarsi, rinnovarsi e ricevere, per questo, le giuste ricompense in termini di opportunità di carriera.

C’è voluta, in qualche modo, l’emergenza Covid-19, per ritornare a pensare che il principale fattore di miglioramento delle performance delle amministrazioni è

<sup>11</sup> - A cura di Sauro Angeletti, Dipartimento della funzione pubblica

(o dovrebbe essere) il suo capitale umano; per evitare di incorrere nell'errore di considerare il processo riformatore normativo più importante del cambiamento delle persone.

Numerose sono le tracce che evidenziano una inversione di tendenza nel modo in cui la pubblica amministrazione è percepita all'esterno ed essa stessa si percepisce: oggetto, e non soggetto di riforma. La prima novità - e non si tratta solo di un espediente di tipo "narrativo" - riguarda il (ri)posizionamento, nel quadro del riconoscimento della pubblica amministrazione quale "motore di sviluppo", del suo capitale umano al centro dei processi di innovazione.

Il 9 marzo 2021, il Ministro per la pubblica amministrazione presenta al Parlamento le Linee programmatiche della sua azione, le quali riconoscono un ruolo centrale alle persone: "persone che lavorano per la nostra amministrazione e persone che attingono da essa servizi e beni pubblici. Alle prime dobbiamo assicurare possibilità di crescere, acquisire sempre maggiori competenze e valorizzare il loro contributo, alle seconde la garanzia di poter accedere a servizi e beni pubblici di livello adeguato a un Paese avanzato". In questa prospettiva, "valorizzare capitale umano e conoscenza significa, infatti, aumentare produttività ed efficienza, ma anche fiducia, legalità e reale trasformazione e assicurare l'innovazione sostenibile dei processi e dei servizi".

Il 10 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per la pubblica amministrazione e i Segretari generali di Cgil, Cisl e Uil siglano il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale". Nella chiave di lettura che ne dà il Patto, poi ripresa dal PNRR, la costruzione della nuova pubblica amministrazione si fonda sull'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (reskilling) con un'azione di modernizzazione costante, efficace e continua per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale.

La seconda novità riguarda la valenza attribuita alla formazione: per le persone, un diritto/dovere, un'attività equiparata in tutto e per tutto a quelle lavorative; per le amministrazioni, un "investimento organizzativo necessario" e quindi una variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico. Il "cambio di passo", in quest'ultimo caso, è affidato alla revisione dei documenti di pianificazione e programmazione realizzata grazie alla introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

La terza novità riguarda il volume delle risorse disponibili per realizzare gli investimenti nella formazione e nello sviluppo delle competenze. Infatti, dopo un decennio di blocco della spesa per la formazione, si torna a investire sulle persone, sulle loro competenze e sulle carriere. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina alla formazione del personale pubblico investimenti senza precedenti, pari a 514,2 milioni di euro, ovvero il 40,5% delle risorse su capacità amministrativa del Piano stesso. Convergono tuttavia, su questo obiettivo, altre fonti di finanziamento, relative al Programma Operativo Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027 e ai fondi nazionali.

Il carattere sfidante degli obiettivi, l'entità delle risorse finanziarie, la finalizzazione degli investimenti alla generazione di effetti trasformativi per le amministrazioni pubbliche, etc. richiedono la definizione di un organico programma di formazione e riqualificazione del personale pubblico, che si avvalga – innanzi tutto, ma non solo – dei fondi del PNRR, in quanto finalizzato in primo luogo a contribuire sul piano della fattibilità tecnica e amministrativa alla realizzazione dei suoi progetti attuativi, ma destinato a produrre effetti positivi di più lungo periodo sulla qualità dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva strategica e operativa, il 10 gennaio 2022, il Ministro per la pubblica amministrazione ha lanciato il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione “Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”. La valenza della formazione è duplice: rafforzare le competenze individuali dei singoli dipendenti e rafforzare strutturalmente le amministrazioni pubbliche, nella prospettiva del miglioramento continuo della qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Il Piano strategico individua due primi ambiti di intervento sullo “stock” di capitale umano della pubblica amministrazione: la formazione universitaria dei dipendenti e lo sviluppo di competenze trasversali, a partire da quelle digitali.

La realizzazione del primo ambito di intervento è affidato al progetto “PA 110 e lode”: gli investimenti sulle competenze sono pensati con l'obiettivo di innalzare il livello di formazione dei dipendenti pubblici, e sono complementari a quelli finalizzati all'assunzione di personale sempre più qualificato: coerentemente con le prospettive di upskilling, si ritiene necessario investire sulla formazione universitaria anche di chi già lavora nella pubblica amministrazione, tenuto anche conto del fatto che nel nostro ordinamento la laurea è richiesta per l'accesso alla dirigenza, ma anche ai ruoli subito inferiori, come le aree terze e le categorie D.

Il secondo ambito di intervento del Piano strategico “Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese” riguarda lo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti pubblici (non specialisti IT); sono, queste, le competenze necessarie affinché ciascun dipendente comprenda, accetti e adotti i nuovi strumenti a disposizione e i cambiamenti nei processi di lavoro che questi comportano, in modo da essere promotore dell'innovazione nella prospettiva del miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e la qualità del proprio lavoro.

Il modello di riferimento per lo sviluppo di queste competenze, trasversali alle amministrazioni pubbliche, è il Syllabus “Competenze digitali per la PA” del Dipartimento della funzione pubblica, basato su undici competenze organizzate in cinque aree tematiche (dati, informazioni e documenti informatici; comunicazione e condivisione; sicurezza; servizi on-line; trasformazione digitale) e tre livelli di padronanza (base, intermedio e avanzato). Grazie alla disponibilità di una piattaforma web, ciascun dipendente – abilitato dall'amministrazione di appartenenza – può verificare le sue competenze “in entrata”, fruire di moduli formativi mirati, riferiti ai gap di competenza rilevati, evitando spreco di tempo e risorse, infine, verificare i suoi progressi “in uscita”, a valle delle attività formative.





## Capitolo 2

# I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni Centrali e l'attuazione del PNRR



## Le politiche di sostenibilità ambientale e sociale<sup>12</sup>.

### La sostenibilità e l'equità nelle politiche pubbliche al tempo della pandemia e la loro valutazione.

Dall'analisi degli indicatori BES/SDG a livello mondiale e nazionale è evidente come la pandemia abbia influito su tutti gli ambiti del benessere e abbia allontanato i sentieri di sostenibilità intrapresi negli anni precedenti, nonostante un momentaneo miglioramento dovuto alle chiusure, in quanto la crisi climatica si è aggravata, le disparità sono aumentate e la crisi sanitaria ha colpito maggiormente le fasce più deboli. Tutto ciò ha stimolato a pensare come importante sia ritornare su tale sentiero, come evidenziato nell'ultimo Rapporto SDG 2021 edito dal Segretariato Generale delle Nazioni Unite. A livello nazionale la situazione è preoccupante e i traguardi raggiunti negli ultimi anni sono stati annullati, se non peggiorati, proprio dalla pandemia, rendendo evidenti le aree di vulnerabilità del nostro Paese anche a confronto degli altri Paesi europei e riflettendo problemi profondamente radicati nella nostra società. Di fronte a enormi sfide, il governo, il settore privato, il terzo settore, il mondo accademico e le comunità hanno tuttavia dimostrato risposte rapide, notevole creatività e nuove forme di collaborazione. Sul fronte delle politiche è evidente la necessità di rafforzare i sistemi di protezione sociale e dei servizi pubblici, occorre aumentare gli investimenti in scienza e tecnologia e innovazione, creare uno spazio fiscale unico, adottare un approccio green economy (se non anche blu economy), investire in energia pulita e infrastrutture sostenibili. Anche la disponibilità dei dati e informazioni statistiche si è dimostrata essenziale per le decisioni pubbliche.

I quattro ambiti di policy analizzati, Documento Economia e Finanza (DEF) collegato alla Legge di bilancio, Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le valutazioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e per lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) e la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSS), ci indicano che il percorso di inclusione della sostenibilità ed equità nelle politiche si sta compiendo. La SNSS nello specifico ha l'obiettivo di descrivere il quadro generale delle politiche di sostenibilità ed associare un insieme di indicatori per il suo monitoraggio, che considerano i framework BES/SDG insieme ad altri indicatori. Tale quadro degli indicatori è ancora in itinere.

In particolare nel DEF e allegato BES 2021, collegato alla Legge di Bilancio 2021, si sono analizzati gli elementi di benessere "oltre il PIL", come stabilito con i 12 indicatori BES previsti nella legge di riforma del Bilancio dello Stato del 2016. Tuttavia ancora vengono utilizzati solo un sotto insieme di indicatori BES. Si arricchisce la metodologia per le previsioni degli indicatori in base alle politiche di bilancio previste, come, ad esempio, la previsione dell'obesità, con un modello di microsimulazione messo a

<sup>12</sup> - A cura di Fabiola Riccardini, Istat ARPSESS

punto dal Dipartimento del Tesoro con il WISE-OECD. Gli indicatori che sono oggetto di previsione, per il quadriennio 2020-2023, sono calcolati sia con uno scenario a legislazione vigente, che assume la realizzazione del PNRR, il recente DL “Sostegni”, il graduale allentamento delle misure di distanziamento sociale e di limitazione delle attività produttive e l’accelerazione della campagna vaccinale, sia con uno scenario programmatico, a politiche annunciate del Governo riconducibili a sostegno alle famiglie e alle imprese e al rafforzamento delle misure contenute nel PNRR.

Nell’ambito del Bilancio dello Stato manca ancora il collegamento tra la previsione, attraverso gli indicatori BES, degli impatti e gli impegni di spesa, il raccordo tra Bilancio dello Stato e Rendiconto dello Stato, dove si confrontano i risultati di consuntivo rispetto ai risultati di preventivo. Inoltre non vi è come tutto questo poi transita nei Piani della performance delle singole amministrazioni.

Il PNRR presenta degli elementi di sostenibilità ed equità nei 6 pilastri, nelle 3 azioni trasversali e nelle riforme previste. Tuttavia la valutazione adottata nel testo iniziale è orientata esclusivamente a misure di tipo macroeconomico (vedi capitolo 4 del Piano). Nel corso del 2021 il MEF e l’ISTAT hanno svolto degli esercizi per una valutazione qualitativa del Piano che colga gli elementi di benessere e sostenibilità, attraverso l’utilizzo degli indicatori BES e SDG (il MEF ha fatto un esercizio di valutazione qualitativa degli impatti sugli indicatori BES presenti nel DEF derivanti dalla implementazione del PNRR e l’ISTAT ha mappato gli indicatori SDG che occorrerebbe considerare per valutare il PNRR). Si dovrebbe così convergere e adottare come criterio unico e completo entrambi gli insiemi di indicatori, quindi ufficializzarlo.

La valutazione degli investimenti pubblici nel processo di trasformazione del CIPE in CIPESS, cerca di incorporare elementi di sostenibilità. Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, propone l’utilizzo di indicatori BES e SDG per le aree di competenza del Comitato (sulla base dell’esperienza storica) e per la realizzazione di uno sviluppo effettivamente sostenibile, che nel perseguire la prosperità economica, sia anche rispettoso dell’ambiente e delle persone. I contenuti del framework BES-SDG sono stati associati agli ambiti e settori di interesse del CIPESS, al fine di individuare i singoli indicatori connessi a questi. E’ tuttavia una proposta che ancora non ha avuto la decisione per l’adozione. Il Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibile ha adottato tali criteri di sostenibilità ed equità per la valutazione degli investimenti di sua competenza.

La SNSS ha l’obiettivo di definire per il nostro Paese gli obiettivi e le finalità dell’Agenda 2030. Gli indicatori selezionati, circa 260, sono organizzati secondo l’articolazione delle 5 p: persone, pianeta, prosperità, pace, partnership, che insieme alle misure BES/SDG prodotti dall’ISTAT ne propone anche altri elaborati da altri soggetti, in primis da ISPRA. E’ una proposta che ancora non è stata applicata con relazioni di analisi, tuttavia dovrebbe servire al monitoraggio della SNSS e al suo aggiornamento ogni tre anni. Proviene dal Tavolo degli indicatori della SNSS e incorpora le proposte di aggiornamento nato dal confronto con i Tavoli territoriali.

Tuttavia non possiamo non rilevare che le previsioni d’impatto svolte, che tengono conto delle politiche messe in campo, vengono fatte solo sugli indicatori BES presenti

nell'allegato al DEF, e in particolare solo su alcuni di essi, mentre nei tanti altri indicatori BES e SDG non viene fatto alcun esercizio di proiezione e previsione. E' vero che la situazione va evolvendosi anno dopo anno a partire dalla Legge di riforma del Bilancio dello Stato del 2016, che prevede l'utilizzo degli indicatori BES, ma ancora non siamo in una situazione di pieno utilizzo delle misure messe in campo per monitorare le politiche di sostenibilità ed equità e tanto meno in modo sistematico.

La valutazione delle politiche, in particolare del PNRR attuale stabilita, almeno quella comunicata, tiene conto in modo non sistematico e completo di questi concetti di sostenibilità e equità secondo gli indicatori BES/SDG. I primi tentativi del MEF e dell'ISTAT sono ancora disgiunti, come i criteri di valutazione del CIPESS e l'insieme degli indicatori finora identificati nella SNSS, sono tentativi meritevoli di nota, ma ancora o limitati ai soli ambiti di competenza o ancora da adottare. Vedremo e seguiremo con attenzione cosa e come i vari soggetti deputati a tale funzione applicheranno nella pratica tali misure.

Sul fronte del monitoraggio dei comportamenti in senso sostenibile, delle imprese, dei consumatori e delle istituzioni anche qui la situazione è eterogenea, ma è questo l'ambito di verifica della reale transizione necessaria e del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ed equità. Il rischio di *green washing* e di *social washing* è sempre presente e forse è il maggiore ostacolo alla piena realizzazione di tali politiche.

Le politiche centrate sulle persone ancora una volta dovrebbero essere il faro che orienta, integrare benessere e crescita inclusiva nel ciclo delle politiche, come costruire il nesso tra crescita della produttività, inclusione e sostenibilità. Un approccio basato sul benessere richiede risposte di politiche coordinate. Le azioni politiche devono basarsi sugli esiti che contano di più e sulle priorità più urgenti e un riallineamento tra le strutture e i dipartimenti responsabili delle politiche e livelli di governo.

Occorre inoltre misurare ciò che realmente conta, anche il nesso ambiente e disuguaglianze e raccogliere nuovi dati per una transizione verde (se non blu) incentrata sulle persone (es. dati geospaziali per catturare meglio gli impatti distributivi dell'inquinamento, o gli impatti distributivi delle politiche tariffarie dei trasporti, disuguaglianze geo-spaziali di reddito e guadagni che informino le riforme per la salvaguardia dell'ambiente).

La pluralità di soggetti che propongono indicatori di sostenibilità ed equità sta aumentando, occorre ora una selettività e sistematicità nel loro utilizzo. E' auspicabile un ruolo più attivo di coordinamento e di diffusione degli indicatori da parte dell'ISTAT di queste misure, che insieme ad ISPRA per la parte ambientale, sono le istituzioni deputate alla loro produzione. La messa a disposizione dei dati nello stesso DB con aggiornamenti periodici è fondamentale per verificare le politiche di sostenibilità ed equità, anche coinvolgendoli nelle analisi e utilizzo di modelli di valutazione ex ante ed ex post.

Il CNEL nella sua funzione di coordinamento per la valutazione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, può svolgere un ruolo importante per il coinvolgimento delle parti sociali anche nel processo di valutazione.

Nel contesto della presente Relazione è utile ribadire la necessità di seguire i percorsi di sostenibilità ed equità stabiliti dagli SDG delle Nazioni Unite, dagli obiettivi europei del Green Deal e della Next Generation EU, nonché gli accordi sul clima proprio in un momento come l'attuale. Rafforzare e migliorare quanto si fa già nell'allegato al DEF e nella Legge di Bilancio, nonché negli altri contesti politici analizzati, arrivando ad uno schema generale di misure "oltre il PIL". Valutare la qualità dei servizi pubblici, ritenuti sempre più essenziali per uscire dalla pandemia, richiede uno sforzo di reale misurazione di come essi contribuiscano alla sostenibilità ed equità.

Il nuovo scenario attuale di guerra, proprio alle porte dell'Europa e che comunque coinvolge l'Unione europea pone nuove domande e nuove evoluzioni. Purtroppo tutte le previsioni di crescita e sviluppo andranno riviste. L'energia è al centro dei dibattiti e si discute quale revisione della politica energetica nazionale ed europea. La guerra crea incertezza e spinge l'inflazione all'aumento. Tuttavia, come per la pandemia, anche il periodo che stiamo vivendo dovrebbe rafforzare la convinzione che la transizione ecologica inclusiva, orientata al benessere delle persone, deve essere al centro delle politiche, diminuendo la dipendenza energetica dall'estero e aumentando gli sforzi di investimento verso quelle energie pulite ad impatto minore sull'ambiente. Anche i diritti umani tornano prepotentemente sul tavolo della politica e l'Agenda 2030 ci fornisce delle linee guida proprio perché si basa su tali diritti.



## La gestione del bilancio dello Stato<sup>13</sup>.

### **Analisi a consuntivo dell'eccezionale gestione del bilancio 2020 caratterizzata dagli interventi di contrasto all'epidemia e di sostegno all'economia.**

Le vicende che hanno caratterizzato la gestione del bilancio 2020 presentano un carattere talmente eccezionale che non trova riscontro alcuno dal dopoguerra ad oggi. L'improvviso manifestarsi all'inizio dell'anno di gravi fenomeni del tutto imprevedibili derivanti dall'insorgere, dal diffondersi e dal perdurare della pandemia da Covid 19 ha reso necessario il ricorso ad una serie di scostamenti di bilancio basati sul ricorso all'indebitamento. Si è così aperta la via alle variazioni di bilancio apportate nel corso dell'anno dai decreti-legge n.18 del 17 marzo (*Cura Italia*), n.34 del 19 maggio (*Rilancio*), n.104 del 14 agosto (*Agosto*) e dalla legge 176 del 18 dicembre (*Ristori*).

Le tabelle allegate mostrano la sintesi dell'andamento delle entrate e delle spese nel corso dell'anno 2020 in seguito alle variazioni introdotte e alle operazioni di gestione condotte.

*Sul versante della spesa*, si rileva che i provvedimenti di variazione di bilancio hanno determinato un incremento complessivo delle previsioni iniziali di 241,3 miliardi di euro. In particolare, le *spese correnti*, previste in via definitiva in 703,6 miliardi, hanno dato luogo a impegni per 670,9 miliardi e a pagamenti per 627,8 miliardi. Un'elevata capacità di impegno (oltre il 95%) dunque e una buona capacità di spesa (quasi il 90%). Le *spese in conto capitale* hanno registrato un notevole aumento in sede di variazioni di bilancio (+ 116,1 miliardi di euro) contribuendo ad elevare la loro incidenza sulla spesa finale (dall'8,33% al 19,58%). Molti interventi adottati nel 2020 hanno infatti puntato a migliorare gli aspetti strutturali del sistema sanitario e più in generale del sistema produttivo. In questo ambito la capacità di impegno della spesa si è manifestata anch'essa elevata (98,7%), anche se occorre considerare la presenza di molti residui di stanziamento di nuova formazione, mentre più bassa si è manifestata la capacità di spesa (circa il 50%). Ciò è derivato in parte dalla natura stessa delle spese d'investimento, che presentano un ciclo di erogazione più lungo, ma soprattutto dalla difficoltà di utilizzare notevoli stanziamenti ad esercizio avanzato a causa del tempo trascorso per la conversione in legge dei relativi decreti, alcuni dei quali emanati in prossimità della fine dell'anno. Con riferimento alle *Missioni* del bilancio, quelle maggiormente interessate alle variazioni sono state la 11 "*Competitività e sviluppo delle imprese*", la 26 "*Politiche del lavoro*" e la 3 "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*", che hanno assorbito insieme oltre il 78% dell'incremento delle spese finali. La *capacità d'impegno* è risultata elevata in tutte le Missioni (98,5%), mentre la *capacità*

13 - A cura di Mario Collevocchio, Docente SPISA- Università "Alma Mater" di Bologna

*di spesa* ha presentato livelli più bassi (meno del 50%), con particolare riferimento alla Missione 11, che comprende anche fondi di garanzia e la costituzione del “*Patrimonio destinato*” presso la Cassa DD.PP.; spese che non danno luogo a erogazioni immediate. Sul *versante delle entrate*, i provvedimenti legislativi di contrasto alla pandemia hanno introdotto importanti misure fiscali concernenti la riduzione e gli sgravi di imposta, la concessione di crediti d’imposta, la proroga dei termini di pagamento. Tali misure hanno determinato una diminuzione complessiva delle previsioni iniziali delle *entrate tributarie* di oltre 50 miliardi di euro che è stata tuttavia compensata da un buon livello degli accertamenti (+ 17,9 miliardi di euro) e da un soddisfacente livello delle riscossioni (92%). A tale andamento hanno contribuito tutti i tributi e in particolare l’imposta sui redditi, l’imposta sul valore aggiunto e l’imposta sul reddito delle società. Situazione analoga si riscontra con riferimento alle *entrate extratributarie* e pertanto le *entrate finali* hanno fatto registrare a consuntivo un incremento di 32,4 miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive. Le maggiori entrate hanno contribuito, insieme alle economie realizzate nelle spese finali, a contenere il ricorso all’ “*Accensione di prestiti*” nella misura di 374,3 miliardi di euro. Questo risultato è importante in quanto l’effettivo ricorso al mercato finanziario è stato di circa il 29% in meno dell’importo previsto in via definitiva e ben al disotto del livello massimo stabilito in base agli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento. Resta tuttavia la notevole entità del debito che ha costituito la fonte assolutamente prevalente di finanziamento dei provvedimenti legislativi di contrasto all’epidemia e che conferma l’assoluta eccezionalità della gestione del bilancio 2020.

		Andamento delle entrate nell'esercizio 2020*							
		Competenza (in miliardi di euro)					Coefficiente di realizzazione		
Titoli		Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Previsioni definitive-iniziali	Accertamenti	Riscossioni	Capacità di accertamento %	Capacità di riscossione %	
Titolo I	Entrate tributarie	513,6	462,9	-50,7	480,8	425,7	103,9	92,0	
Titolo II	Entrate extratributarie	68,1	70,2	2,1	84,6	56,7	120,5	80,8	
Entrate correnti		581,7	533,1	-48,6	565,4	482,4	106,1	90,5	
Titolo III	Alienazioni e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	2,3	4,2	1,9	3,8	3,7	90,5	88,1	
Entrate finali		584,0	537,3	-46,7	569,2	486,1	105,9	90,5	
Titolo IV	Accensione di prestiti	313,4	529,8	216,4	374,3	374,3	70,6	70,6	
TOTALI		897,4	1067,1	169,7	943,5	860,4	88,4	80,6	

**Andamento delle spese nell'esercizio 2020\***

**Competenza** (in miliardi di euro)

Coefficiente di realizzazione

Titoli		Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Incremento Previsioni	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno %	Capacità di spesa %
Titolo I	Spese correnti	607,4	703,6	96,2	670,9	627,8	95,4	89,2
Titolo II	Spese in conto capitale	55,2	171,3	116,1	169,1	85,8	98,7	50,1
	Spese finali	662,6	874,9	212,3	840,0	713,6	96,0	81,6
Titolo III	Rimborso passività finanziarie	234,8	263,8	29,0	236	235,4	89,5	89,2
	<b>TOTALI</b>	<b>897,4</b>	<b>1138,7</b>	<b>241,3</b>	<b>1076,0</b>	<b>949,0</b>	<b>94,5</b>	<b>83,3</b>

\*Al lordo delle regolazioni contabili d debitorie

**Andamento delle spese nelle Missioni maggiormente interessate alle variazioni di bilancio**

**Competenza** (in miliardi di euro)

Missioni		Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Incremento	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno %	Capacità di spesa %
11	Competitività e sviluppo delle imprese	22,6	136,0	113,4	135,4	80,7	99,6	59,3
26	Politiche del lavoro	11,5	45,1	33,6	38,0	24,5	84,3	54,3
3	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123,8	152,8	29,0	152,3	137,1	99,7	89,7
25	Politiche previdenziali	102,3	111,0	8,7	103,1	100,5	92,9	90,5
29	Politiche economico - finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	95,6	102,1	6,5	97,4	90,7	95,4	88,8
24	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	41,3	46,6	5,3	44,6	42,6	95,7	91,4
8	Soccorso civile	5,5	9,9	4,4	9,7	8,9	98,0	89,9
22	Istruzione scolastica	48,5	51,1	2,6	50,8	49,3	99,4	96,5
13	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	14,1	16,2	2,1	16,1	13,2	99,4	81,5
5	Difesa e sicurezza del territorio	22,6	24,5	1,9	24,0	23,2	98,0	94,7
20	Tutela della salute	1,4	3,0	1,6	2,9	2,5	96,7	83,3
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	2,3	3,8	1,5	3,7	2,0	97,4	52,6
7	Ordine pubblico e sicurezza	11,6	12,4	0,8	12,0	11,2	96,8	90,3

## Le entrate tributarie e le politiche antievasione<sup>14</sup>

Negli ultimi anni, il Consiglio dell'Unione europea e le istituzioni internazionali hanno più volte raccomandato all'Italia di spostare il carico fiscale dal lavoro alle imposte meno distorsive, di ridurre le agevolazioni fiscali di contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori.

Con il disegno di legge delega, approvato il 5 ottobre 2021 dal Consiglio dei ministri e attualmente all'esame del Parlamento, il Governo ha indicato la necessità di attuare un'ampia riforma fiscale atta a migliorare l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario, riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi, coordinandola con l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli.

La politica di riduzione della pressione fiscale su cittadini e imprese nell'ambito di una più ampia e generale riforma del sistema fiscale sarà associata nei prossimi anni a un percorso di graduale riduzione del tax gap. Sebbene non rientri nell'ambito operativo del PNRR, la definizione di un sistema fiscale certo ed equo può concorrere a realizzare gli obiettivi generali di equità sociale e di miglioramento della competitività del sistema produttivo già indicati nelle Raccomandazioni all'Italia.

La riduzione del tax gap contribuirà progressivamente ad assicurare una maggiore equità del prelievo fiscale, concorrendo a realizzare il principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. In questa prospettiva, nell'ambito della "Riforma dell'Amministrazione fiscale", il PNRR prevede target di "riduzione del tax gap" molto ambiziosi che saranno sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR: la propensione all'evasione dovrà ridursi almeno al 15,8 per cento entro il 2024, ovvero di ulteriori 2,7 punti percentuali su un valore di riferimento del 18,5 per cento, e almeno al 17,6 per cento entro il 2023, con una riduzione di circa 0,9 punti percentuali.

---

14 - A cura di Maria Teresa Monteduro e Fiorenzo Sirianni - MEF

Nel corso degli ultimi anni le stime riportate nel “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva – Anno 2021” mostrano già un miglioramento significativo dei livelli di evasione tributaria e contributiva. Rispetto al 2018, il tax gap si è ridotto di 3,1 miliardi di euro (-3%). A questo risultato ha contribuito in misura significativa la riduzione dell’evasione tributaria per 3,5 miliardi (-3,9% rispetto al 2018), mentre l’evasione contributiva ha mostrato un aumento di circa 429 milioni (+3,5% rispetto al 2018). Lo stesso trend positivo risulta confermato dalla propensione al gap delle entrate tributarie, ovvero dal tax gap in percentuale dell’imposta che si potrebbe teoricamente riscuotere nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti. La propensione all’evasione per le imposte al netto della TASI si riduce infatti di 0,9 punti percentuali nel 2019 rispetto al 2018, passando dal 19,3% al 18,4%. In linea con quanto riscontrato in termini assoluti, è interessante notare come l’andamento della propensione dal gap rispetto al 2018 riflette soprattutto una riduzione della propensione al gap IVA (2,9 punti percentuali).

Questi risultati evidenziano che, sebbene la propensione all’evasione si mantenga in Italia su livelli piuttosto elevati, a partire dal biennio 2018-19 le recenti politiche antievasione hanno contribuito ad imprimere un’accelerazione in termini di recupero delle entrate evase. In termini di recupero di entrate IVA, due politiche sono state particolarmente efficaci: lo split payment e, soprattutto, la fatturazione elettronica

La riduzione del tax gap potrà essere conseguita sia mediante il rafforzamento della compliance sia mediante il potenziamento dei controlli. Il contrasto all’evasione continuerà dunque a essere considerato un obiettivo prioritario per l’Amministrazione finanziaria, dopo la fisiologica sospensione delle attività di verifica determinatasi a seguito dell’emergenza epidemiologica. Azioni sempre più incisive saranno indirizzate verso i controlli sui contribuenti che presentano una minore affidabilità fiscale, nonché verso le condotte fraudolente in danno del fisco, ivi comprese quelle che interessano le misure fiscali ed economiche adottate dal Governo per fronteggiare le conseguenze negative connesse al diffondersi del Covid-19 e alle restrizioni che ne sono seguite. Queste attività saranno coordinate con quelle orientate a migliorare i livelli di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, previste anche dal PNRR, tra cui in particolare:

- i) la creazione della banca dati e dell’infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA;
- ii) il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l’adempimento spontaneo (cosiddette “lettere di compliance”), anche al fine di ridurre l’incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti;
- iii) la riforma dell’attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico;
- iv) il completamento del processo di pseudo-anonimizzazione e analisi dei big data funzionali a rendere più efficaci l’analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.

## La trasformazione digitale<sup>15</sup>.

Il perdurare della pandemia ha consolidato nelle Pubbliche Amministrazioni una maggiore spinta alla digitalizzazione, superando quelle residue resistenze che si erano intraviste all'irrompere del Covid-19.

Una spinta che si è ravvisata anche all'interno dell'intera UE, dove l'accelerazione della digitalizzazione è diventata una componente essenziale per la ripresa economica e per la resilienza in tutti i settori europei: dalla transizione tecnologica al potenziamento della sanità elettronica con la promozione di tecnologie abilitanti come il cloud computing, le tecnologie quantistiche e il calcolo ad alte prestazioni.

Di fondamentale importanza la "bussola per il digitale 2030", una proposta di strategia della Commissione europea che fissa obiettivi e tappe digitali specifici da conseguire entro il 2030 che si sviluppa intorno a quattro settori principali: Competenze, Trasformazione digitale delle imprese, Digitalizzazione dei servizi pubblici e Infrastrutture digitali e sicure.

Dal canto suo il Governo italiano ha emanato, oltre ai diversi provvedimenti rivolti per lo più al contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19, decreti finanziari finalizzati a contenere l'impatto sociale ed economico delle misure di prevenzione che sono state adottate.

Inoltre, il 30 aprile 2021, ha presentato alla Commissione Europea il PNRR, approvato nel successivo mese di luglio, attraverso il quale rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolando una transizione ecologica e digitale e, al contempo, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali.

Il Dipartimento per la trasformazione digitale, guidato dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, al fine di gestire in modo più efficiente, efficace e veloce l'assegnazione degli stanziamenti previsti nel piano ha implementato la piattaforma PA digitale 2026, prevedendo quattordici misure di intervento in linea con i seguenti obiettivi previsti dalla Bussola digitale dell'Unione Europea da raggiungere entro il 2030:

Obiettivi Bussola Digitale 2030	Obiettivi Italia Digitale 2026
Identità Digitale: 80% cittadini che utilizzano l'ID digitale	Diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione
Competenza digitali di base: min. 80% popolazione	Colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile

<sup>15</sup> - A cura di Monica Gabrielli, SOGEL, Federico Monaco e Rita Femia, Agenzia delle Entrate



Obiettivi Bussola Digitale 2030	Obiettivi Italia Digitale 2026
Dati - Edge e Cloud: 10 000 nodi periferici altamente sicuri a impatto climatico zero	Portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud
Servizi pubblici fondamentali: 100% online	Raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online
Connettività: gigabit per tutti, 5G ovunque	Raggiungere, in collaborazione con il MISE, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga

Tabella 1 - Confronto Obiettivi Bussola Digitale 2030 e Obiettivi Italia Digitale 2026

Parallelamente l'AgID ha:

redatto il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, aggiornamento 2021-2023, correlandolo ai contenuti dei principi dell'eGovernment Action Plan 2016-2020, alle azioni previste dalla eGovernment Declaration di Tallinn (2017-2021), alle indicazioni della nuova programmazione europea 2021-2027 e, infine, ai target al 2030 della bussola digitale.

completato tutte le Linee che, nel corso dell'anno in più riprese, sono state aggiornate/ pubblicate ex novo e che, dal prossimo primo gennaio 2022, saranno definitivamente rese efficaci.

Per entrare nel concreto dei processi di digitalizzazione dei servizi offerti dalla PA viene esposto, in primis, il valore della Citizen eXperience (CX) nella progettazione e nello sviluppo di questi, illustrandone i principi e le direttrici operative.

Dall'importanza delle attività di user-research alle attività di Co-design, dal rispetto dei principi di usabilità e accessibilità in tema di servizi pubblici alla misurazione della CX, dell'esame del Comportamento utente al Customer Service.

Di poi, presentato un caso d'uso: il Centro Unico di Prenotazione (CUP) dell'Agenzia delle Entrate riguardante una sperimentazione di misurazione della CX, effettuata nel corso del 2021, dedicato alla prenotazione e alla disdetta degli appuntamenti del Cittadino con gli uffici territoriali.

Il progetto, effettuato attraverso una specifica indagine innovativa, ha alla base la volontà di evolvere il tradizionale approccio della rilevazione diretta della voce dell'utente attraverso le Customer Satisfaction in un percorso di avvicinamento a modelli che prevedono un maggior coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder e in linea con le logiche sottese alle metodologie e ai principi della valutazione partecipata.

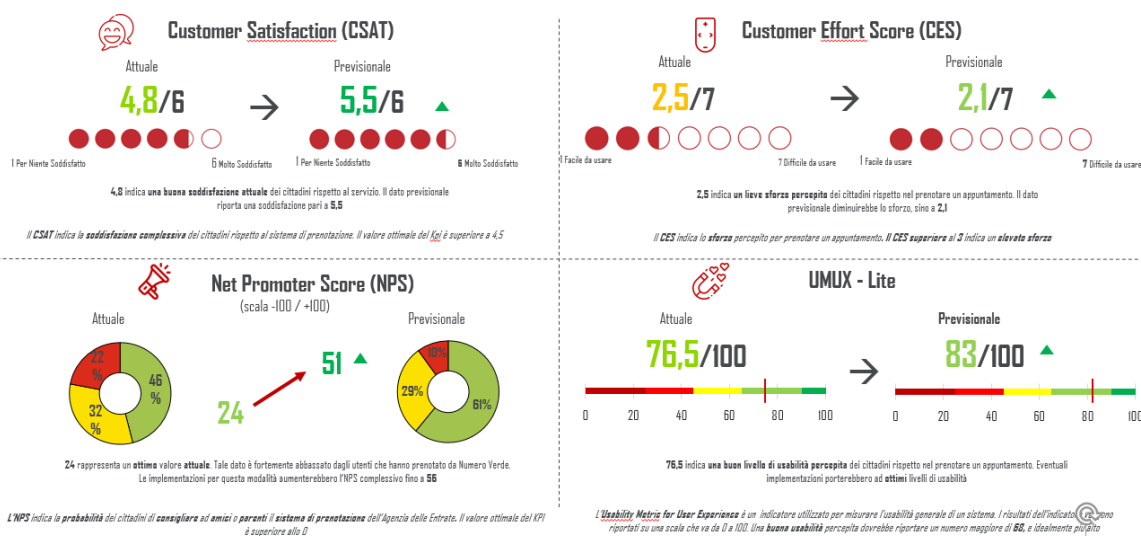


Figura 1 Indicatori di misurazione della Customer eXperience-

Per monitorare lo stato di digitalizzazione degli Stati Membri, la Commissione Europea redige annualmente la relazione DESI. Nel 2021, per riflettere gli obiettivi promossi dal *Recovery and Resilience Facility*, RFF e dal *2030 Digital Compass*, i capitoli tematici oggetto di misurazione sono stati quattro: Capitale umano, Connettività, Integrazioni delle tecnologie digitali e Servizi pubblici digitali.

In questo scenario, l'Italia si posiziona al 20° posto, evidenziando un forte divario rispetto agli altri Paesi. Il ritardo emerge soprattutto in relazione al Capitale umano, dove il livello di competenze digitali di base e avanzate è ancora insufficiente. La Connettività ha aumentato sia il livello di copertura che la diffusione delle reti, ma sono richiesti ancora importanti investimenti nel settore. Buone performance provengono dalle PMI, che hanno raggiunto un livello di intensità digitale superiore alla media europea. Infine, i Servizi pubblici digitali hanno avuto una crescita del numero di cittadini che usufruiscono dei servizi messi a disposizione, ma la distribuzione a livello territoriale è ancora disomogenea.

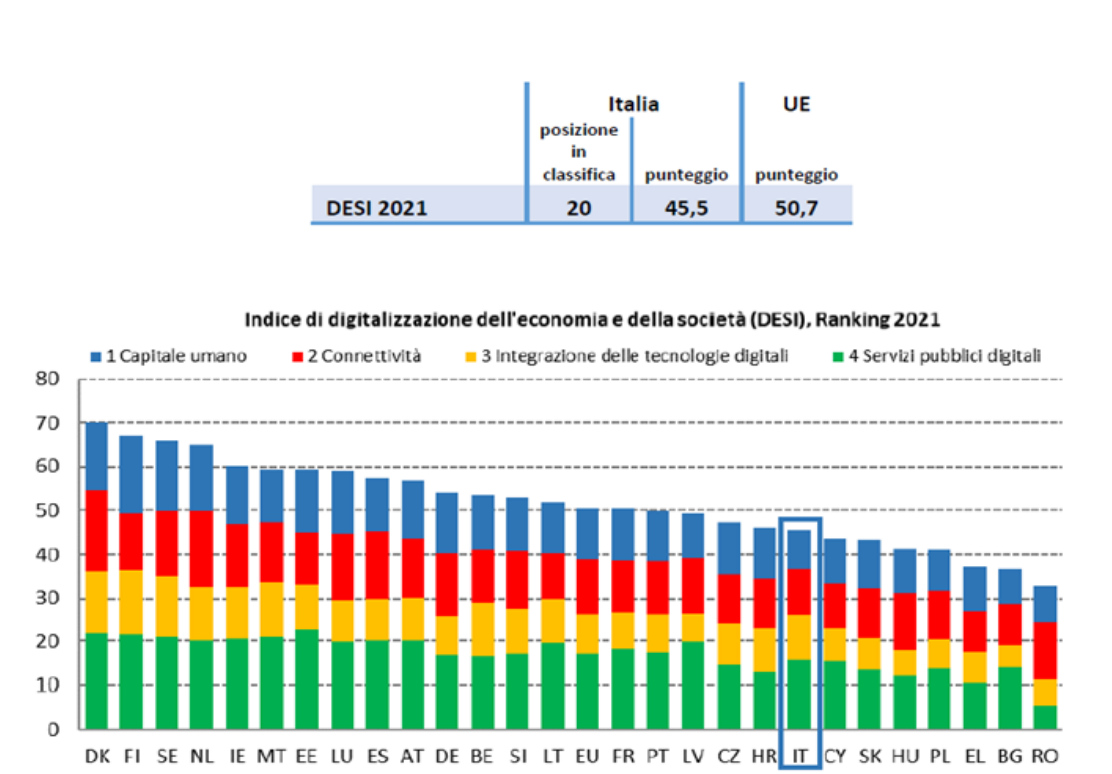


Figura 2 - Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), Ranking 2021

L'indice dei Servizi pubblici digitali integra alcuni indicatori usati dall' e-Government Benchmark. Stando ai risultati di questo rapporto, l'Italia nel 2021 ha riportato ancora uno scarso livello di penetrazione (bassa diffusione dei servizi) insieme ad un livello medio-basso di digitalizzazione dei servizi, posizionando il Paese nel quadrante dei Paesi Non Consolidated dello scenario eGov.

Per tenere traccia delle performance dell'Italia si può pensare all'introduzione di una piattaforma nazionale unica che consenta da un lato alla Pubblica Amministrazione di monitorare indicatori (KPIs) ritenuti di interesse e allo stesso tempo e dall'altro di implementare delle azioni strategiche per migliorare le performance degli indicatori stessi.

La conclusione del capitolo è dedicata allo stato dell'arte delle piattaforme nazionali che, attraverso i loro strumenti, rivestono un importante ruolo nella riduzione del carico di lavoro delle pubbliche amministrazioni, sollevandole dalla necessità di dover realizzare ex novo funzionalità, riducendo i tempi e i costi di attuazione dei servizi, garantendo maggiore sicurezza informatica ed alleggerendo la gestione dei servizi della pubblica amministrazione.

## La digitalizzazione del processo tributario<sup>16</sup>

Il processo di trasformazione digitale della giustizia tributaria trae origine dall'articolo 39, comma 8, del decreto legge n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, che ha introdotto specifiche disposizioni volte a migliorare l'efficienza del processo e la riduzione dei tempi di definizione delle controversie, anche attraverso l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il percorso di digitalizzazione è iniziato nel 2012, con l'adozione dello strumento della posta elettronica certificata (PEC) per l'invio delle comunicazioni processuali in luogo della tradizionale raccomandata cartacea con avviso di ricevimento, ed ha avuto il momento di svolta nel 2015, con la messa in esercizio del Sistema informativo della giustizia tributaria (SIGIT) e l'avvio delle funzionalità del processo tributario telematico (PTT). Ciò ha consentito alle parti processuali di optare per l'utilizzo delle modalità telematiche per l'effettuazione della notifica e del deposito degli atti introduttivi e successivi del processo, in regime di facoltatività rispetto alla tradizionale modalità cartacea.

Dal 1° luglio 2019, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 16 del decreto legge n. 119/2018, convertito con legge n. 136/2018, l'utilizzo delle modalità telematiche del PTT è stato reso obbligatorio, con due sole eccezioni:

- per le controversie di valore fino a 3.000 euro instaurate dal contribuente che decide di stare in giudizio personalmente, il quale ha comunque facoltà di utilizzare la modalità telematica laddove in possesso della PEC e della firma digitale;
- in casi eccezionali, autorizzati dal giudice con provvedimento motivato (ad esempio, al verificarsi di un blocco prolungato delle attività del PTT o in presenza di documenti non riproducibili in file).

Da ultimo, nel corso del 2020 è stata completata la digitalizzazione di tutte le fasi del processo tributario, attraverso:

- lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerali in modalità remota, attraverso la piattaforma di collegamento audio-video *skype for business*, nella disponibilità *on-premise* del Ministero dell'economia e delle finanze;
- l'avvio dell'applicativo informatico per la redazione e il deposito in formato digitale delle sentenze e degli altri provvedimenti emanati dal giudice tributario, nonché per la redazione in formato digitale del verbale d'udienza e per la trasmissione telematica degli atti da parte degli ausiliari del giudice.

---

16 - A cura di Federico Filiani e Fiorenzo Sirianni - MEF

Per effetto degli sviluppi realizzati, per poter gestire una controversia giurisdizionale tributaria è oggi sufficiente avere a disposizione un indirizzo di posta elettronica certificata e un certificato di firma digitale. Tutte le attività di deposito, notificazione e partecipazione all’udienza possono essere comodamente esercitate da remoto, con evidenti vantaggi sia economici (maggiore efficienza della funzione giurisdizionale), sia sociali (riduzione dell’impatto ambientale per effetto della forte riduzione della mobilità legata all’attività giurisdizionale tributaria).

Raggiunta la completa digitalizzazione del processo, le sfide future del Ministero dell’economia e delle finanze sul tema della giustizia tributaria sono affidate a due progetti, attualmente in fase di attivazione:

- il primo, espressamente richiamato nel Piano Nazionale di ripresa e resilienza, attiene al “migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico.” Ciò sarà realizzato, nell’ambito di un progetto di più ampia portata, attraverso la creazione di una banca dati recante la giurisprudenza tributaria di merito, liberamente e gratuitamente accessibile con moderni motori di ricerca;
- il secondo, in collaborazione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, mira alla realizzazione di un modello sperimentale di analisi giurisprudenziale mediante applicazione dell’intelligenza artificiale.

## I progetti di innovazione Digitale all'INPS<sup>17</sup>.

L'INPS, approcciando dinamicamente gli stimoli provenienti dal contesto socio-economico, ha realizzato negli anni cambiamenti operativi e strutturali in grado di creare valore sia dal punto di vista culturale che sociale.

La spinta verso la digitalizzazione dei servizi offerti dalla PA ha l'obiettivo di ridurre sensibilmente il peso della burocrazia e le distanze tra enti pubblici, cittadini e imprese; sulla base di tale premessa il bisogno di trasformazione dell'Istituto si è accentuato, non limitandosi ad un mero upgrade tecnologico ed applicativo dovuto alla contingenza, ma prevedendo un radicale cambiamento organizzativo, culturale e strutturale, con impatti positivi diretti ed indiretti a beneficio di cittadini, imprese e altre PP.AA.

Attuare un cambio di paradigma, fondato sulla digitalizzazione dei servizi di welfare, per l'INPS significa creare le condizioni affinché le tecnologie e i servizi messi a disposizione degli utenti possano generare valore sia all'interno dell'Istituto, in termini organizzativi e di efficienza operativa, che, soprattutto, all'esterno in termini di impatto sociale.

Il ruolo centrale dell'INPS nel sistema di welfare nazionale ha imposto di affrontare radicalmente la sfida digitale in considerazione della numerosità degli utenti e delle mutate esigenze di interazione con l'Istituto, della complessità e rilevanza dei servizi erogati, della necessità di gestire l'evoluzione normativa e i picchi di domanda di servizio, coinvolgendo gli utenti nella generazione di valore pubblico.

In linea di continuità dal 2020 è stato dato impulso ad importanti interventi di digitalizzazione, ripensando radicalmente l'architettura IT, le logiche di progettazione dei processi e il modello di servizio, attraverso la definizione di un programma strategico digitale, in linea con gli obiettivi del "Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione", dell'Agenda digitale italiana, dell'Agenda digitale europea e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); tematiche di rilevanza strategica sono state ritenute la semplificazione dei servizi, la capitalizzazione del PNRR, la modernizzazione delle infrastrutture e delle reti e l'adozione di nuove e diversificate modalità di interazione con l'utenza, mantenendo, comunque, attenzione al valore della prossimità.

L'approccio adottato è stato quello di integrazione strategica tra tecnologia, organizzazione e risorse, come fattore abilitante per l'Istituto rispetto ai cambiamenti di contesto e alle dinamiche evolutive del paese e della legislazione sociale, all'evoluzione delle aspettative, ai nuovi bisogni e alla necessità di garantire un servizio personalizzato: il digitale e la tecnologia non come fine, ma come mezzo per garantire prestazioni con elevati standard di qualità ed offrire servizi sempre più efficienti, sia attraverso interventi sull'infrastruttura digitale che mediante l'implementazione di soluzioni tecnologiche che ne facilitino l'accesso.

Le opportunità offerte dalla trasformazione digitale sono state orientate alla definizione di un nuovo modello di servizio, una nuova architettura del valore, intesa come un

---

17 - A cura di Nunzia Minerva e Paolo Olimpieri, INPS



insieme di processi e servizi che descrivono come l’Istituto intende creare e distribuire valore per i propri utenti e, in particolare, quali sono i servizi che vuole offrire e con quali modalità.

Il nuovo modello si è focalizzato, altresì, sulla individuazione di requisiti “attrattivi”, e non solo “dovuti” per individuare prodotti, servizi e modi di interazione più in linea con le aspettative dei diversi target di utenza, sul piano della pertinenza con i bisogni, della coerenza delle informazioni istituzionali, del riconoscimento della proposta di valore e, in ultima analisi, dell’affidabilità dell’Istituto.

Il percorso di transizione al digitale intrapreso dall’INPS è stato delineato nell’ambito di due documenti, il “Piano Strategico Digitale 2020-2022” e il “Piano Strategico ICT 2020-2022” (successivamente aggiornati), adottati dal Consiglio di Amministrazione, che sviluppano la strategia di trasformazione, focalizzando i valori di riferimento, quali la costruzione di un rapporto di fiducia e la soddisfazione dei bisogni profondi dell’utente. I Piani si connotano per un approccio permanente all’innovazione, attraverso l’individuazione di obiettivi, programmi e interventi da realizzare nel triennio; parallelamente, con il ricorso a tecniche di analisi di Customer experience, inoltre, è stata verificata la coerenza della mission non soltanto rispetto all’attuale grado di soddisfazione dell’utenza, ma anche in prospettiva dell’evoluzione delle aspettative e dei bisogni degli utenti nel medio e lungo periodo, collocando i propri stakeholder al centro del cambiamento.

Entrambi i Piani hanno innescato all’interno dell’Istituto un evidente cambiamento delle strategie IT, organizzative e culturali a beneficio di cittadini, aziende, intermediari e altre Pubbliche Amministrazioni, definendo azioni, responsabilità e tempistiche idonee a rispondere rapidamente alle trasformazioni accelerate dallo scenario pandemico globale.

L’integrazione strategica tra tecnologia, organizzazione e risorse è il fattore che abilita l’Istituto ai cambiamenti di contesto e alle dinamiche evolutive della comunità e della legislazione sociale; in questa fusione di obiettivi e di intenti è implicita la consapevolezza che le implicazioni strategiche del digitale investono l’organizzazione a tutti i livelli e in tutti i suoi passaggi chiave e che, pertanto, sia le politiche di servizio sia le scelte tecnologiche devono trovare attuazione in un unico programma coerente che è intrinsecamente digitale per finalità, caratteristiche e portata.

La cornice delle iniziative di innovazione dell’INPS si indirizza verso le seguenti tre direttrici:

1. lo sviluppo e la tutela della cittadinanza digitale, ripensando servizi e modalità di interazione tra l’Istituto i suoi utenti;
2. la realizzazione di progetti di eGovernment, reingegnerizzando processi e modelli di erogazione del servizio, in chiave di dematerializzazione, interoperabilità, automazione avanzata delle attività e degli scambi di informazioni;
3. l’attivazione di processi di Open Government investendo sullo sviluppo di piattaforme e modalità di accesso alle informazioni, alla partecipazione e alla comunicazione trasparente.
- 4.

Per realizzare soluzioni che accelerino il processo di trasformazione dei comportamenti organizzativi in chiave digitale l'Istituto sta riprogettando i sistemi applicando, tra l'altro, tecnologie di:

- Blockchain: realizzazione di servizi in modalità ecosistema, garantendo immutabilità delle informazioni, sicurezza, scalabilità e attendibilità, sovranità e affidabilità dei dati;
- intelligenza artificiale "AI": gestione dei dati ed estrazione di informazioni e insight per realizzare analisi predittive, integrazione con chatbot per l'assistenza agli utenti e image recognition;
- IoT: estrazione di informazioni a supporto dei processi decisionali, trasformazione dei processi e automazione;
- Cloud: consente di migliorare l'efficienza dei sistemi ICT e, allo stesso tempo, raggiungere elevati standard di sicurezza, efficienza ed affidabilità in ottica di miglioramento dei livelli di servizio, accessibilità, usabilità e sicurezza, interoperabilità, resilienza, scalabilità, "reversibilità" e protezione dei dati, Business continuity.
- Analisi Predittiva - Machine Learning: prevedere scenari futuri e conseguente applicazione in diverse aree dell'istituto, favorire l'apprendimento automatico.

La strategia di attuazione si è basata sulla individuazione di un primo nucleo di "Progetti di innovazione digitale", selezionati dal Comitato per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale e annualmente aggiornati, in modo da consentire la continua evoluzione del portafoglio di progetti realizzativi in corso di esecuzione.

I progetti selezionati nell'anno 2021 sono definiti sotto l'aspetto della Vision complessiva e si riconducono a specifiche tematiche relative alla trasformazione digitale, considerate strategiche e prioritarie per l'Istituto:

- innovazione digitale delle modalità di interazione con gli stakeholder esterni (intermediari, aziende, cittadini);
- innovazione digitale delle interazioni con le altre PA;
- evoluzione degli assetti interni dell'istituto, ovvero innovazione per i "clienti interni";
- miglioramento dell'esperienza d'uso degli utenti esterni;
- sistemi abilitanti trasversali;
- sperimentazioni concrete di nuove tecnologie con potenziale futuro;
- progetti di change management specifico;
- progetti candidabili a fonti esterne di finanziamento (es. PNRR, NGEU, PON).

La realizzazione dei progetti è stata affidata a team interfunzionali, costituiti da risorse appartenenti a diverse strutture, abilitati a raggiungere un obiettivo comune

sfruttando la sinergia che si crea attraverso l'accostamento di persone con profilo di competenze complementari ed è sostenuta da un piano strutturato e coerente di Change management. La totalità del personale è stata coinvolta in un percorso di consapevolezza e rinnovamento culturale del modello di servizio secondo una prospettiva di centralità del cittadino digitale, articolato in interventi formativi idonei a far evolvere competenze, comportamenti organizzativi e ruoli professionali e a superare il gap tecnologico e di genere.

La funzione informatica e l'intera organizzazione agiscono secondo ruoli paritari, collaborativi, che superano la progettazione lineare tra fasi amministrative e fasi informatiche: le funzioni amministrative condividono con la funzione IT la visione strategica delle tecnologie abilitanti come opportunità per rinnovare radicalmente il modello di servizio, migliorare la performance aziendale.

## Il ritardo nei pagamenti delle Amministrazioni Pubbliche<sup>18</sup>

Il tema dei ritardi con i quali la pubblica amministrazione paga il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è stato per diversi anni un punto di rilievo nelle analisi sulla situazione economica del nostro paese<sup>19</sup>. Le aziende che stipulano contratti con la pubblica amministrazione sono soggette ad oneri aggiuntivi, rappresentati dal costo di sostenere una dilazione dal momento della consegna dei beni e servizi (spese in massima parte già sostenute) a quello dell'incasso del corrispettivo. Il tema ha assunto ulteriore spessore considerata la prassi di talune amministrazioni di ritardare il collaudo delle opere, con il risultato di dilatare ancora di più i tempi di pagamento.

La questione dei ritardi è divenuta di stretta attualità nei primi anni dello scorso decennio, con la crisi dei "debiti sovrani" che ha colpito l'Italia più di altri paesi europei, producendo un aumento degli squilibri nei conti pubblici. A distanza di oltre 10 anni, la problematica richiede ancora di essere monitorata, soprattutto dopo un biennio di emergenza sanitaria che ha indebolito ulteriormente il bilancio dello Stato e delle altre Amministrazioni.

Le ragioni storiche del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione italiana dipendevano, oltre che dallo squilibrio dei conti pubblici e dalla conseguente carenza di liquidità, anche dalla difficoltà di gestione del ciclo passivo. La prima ragione è stata spesso enfatizzata rispetto alla seconda poiché nell'ultimo ventennio, a partire dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che condizionavano significativamente le possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendevano: sul versante della spesa, dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui venivano effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); sul versante dell'entrata, dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dal limite posto all'indebitamento degli enti territoriali, ammesso solo per le spese di investimento e, dal 2001, recepito nella Costituzione; dall'obbligo del pareggio di bilancio, divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione, in talune circostanze per esigenze di contenimento del deficit di bilancio, di tagli lineari per approssimare il pareggio.

18 - A cura di Pasquale Ferro, Capo Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse nel testo sono dell'autore e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi all'autore.

19 - L'argomento è stato affrontato nei suoi molteplici risvolti nel volume "Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche", a cura di Marcello Degni e Pasquale Ferro, Castelvecchi Editore, 2016.

La seconda ragione, e cioè la difficoltà di controllare il ciclo passivo, è invece di natura strutturale e presenta elementi di criticità. Ciò può dipendere: dalle problematiche che nascono quando si affiancano sistemi di contabilità finanziaria a sistemi di contabilità economica, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal parziale utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione.

Quello dei tempi con i quali l'operatore pubblico adempie le obbligazioni nei confronti dei propri fornitori è un fenomeno puntualmente disciplinato dal quadro normativo nazionale, dopo che il d.lgs. n. 192/2012 ha recepito la direttiva comunitaria n. 2011/7/UE sulla materia, imponendo tempi contenuti per i pagamenti nelle transazioni commerciali (30 giorni, che possono essere portati a 60, ma solamente in specifici casi come quello del settore sanitario). Negli anni successivi si sono aggiunti numerosi interventi normativi, volti da un lato a introdurre meccanismi sanzionatori e premiali per incentivare al rispetto dei tempi di pagamento (d.lgs. n. 149/2011) e dall'altro a stanziare ingenti risorse per ridurre significativamente il monte dei debiti commerciali delle AP (decreto legge n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013 e decreto legge n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014). Pur a fronte di tali sforzi, l'Italia ha visto avviare a proprio carico, nel 2014, una procedura di infrazione, culminata il 28 gennaio 2020 in una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Anche in ragione dell'avvio della procedura di infrazione, sono stati introdotti diversi accorgimenti per incentivare gli enti al rispetto delle scadenze e per tracciare puntualmente il processo di ricezione ed estinzione dei debiti commerciali, tra cui l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle PA e l'istituzione della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC). Quest'ultima, in particolare, è divenuta lo strumento che consente ai creditori della PA di chiedere la certificazione dei crediti relativi a somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali e di tracciare le eventuali successive operazioni di anticipazione, compensazione, cessione e pagamento, a valere sui crediti certificati.

All'introduzione di tali procedure e sistemi informativi per tracciare in maniera puntuale i comportamenti delle PA, si è aggiunta l'emanazione di ulteriori norme volte a incentivare il rispetto delle scadenze di pagamento da parte degli enti. In particolare, nella legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145) sono state introdotte una serie di disposizioni volte a contrastare il ritardo nei tempi di pagamento e favorire la riduzione dello stock di debito esistente. Tali misure costituiscono un sistema di sanzioni e incentivi che restringe gli spazi di bilancio per gli enti meno virtuosi e li amplia per quelli rispettosi delle scadenze. Tra le disposizioni che si applicano agli enti meno virtuosi, rilevano lo stanziamento di un "fondo di garanzia dei debiti commerciali" (l'alimentazione di tale fondo restringe la capacità di spesa per beni e servizi dell'ente, riducendo di un pari importo la possibilità d'impegno delle somme approvate in bilancio) e la riduzione delle spese per consumi intermedi rispetto all'esercizio precedente. Tra gli incentivi, si segnala il collegamento tra la parte variabile della retribuzione degli alti dirigenti e la performance ottenuta in termini di riduzione

dei tempi medi di pagamento e dello stock del debito nonché la possibilità di ampliare gli spazi di spesa attraverso la riduzione del “fondo crediti di dubbia esigibilità”. A tali misure si sono affiancati aiuti finanziari che hanno consentito agli enti pubblici di chiedere a più riprese, negli ultimi anni, anticipazioni di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti, le banche e altre istituzioni finanziarie, da destinare al pagamento dei debiti commerciali.

Come risulta evidente dal miglioramento della situazione e dalla riduzione dei tempi di pagamento, molte delle ragioni sopra indicate - unitamente a una maggiore efficienza delle amministrazioni pubbliche e al più ampio utilizzo di tecnologie e procedure di pagamento innovative (ad esempio, la fatturazione elettronica) - sono state, negli ultimi anni, superate o hanno attenuato il loro impatto su una problematica comunque complessa sulla quale incidono fattori diversi che, se presenti simultaneamente, sono in grado di determinare slittamenti dei tempi di pagamento.

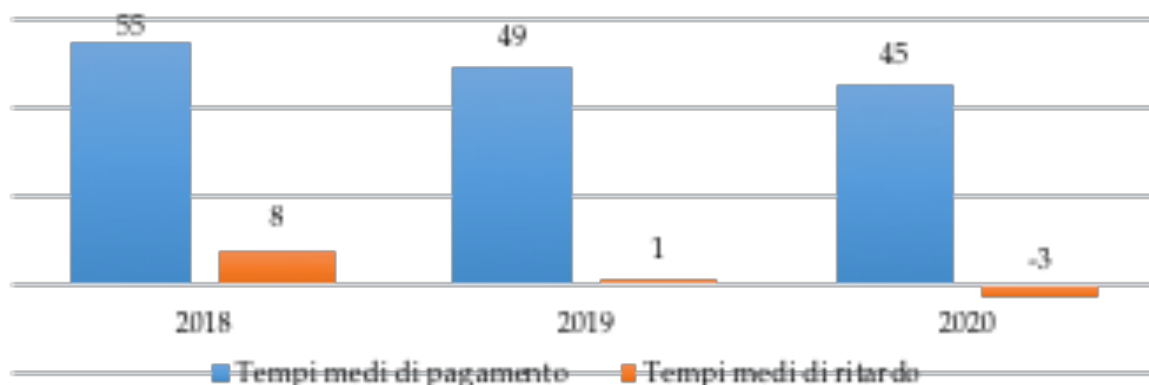
Per quanto riguarda il monitoraggio del fenomeno, il Ministero dell’Economia e delle finanze ha avviato a partire dal 2018, con la collaborazione della Banca d’Italia, la piattaforma SIOPE+, attraverso la quale vengono scambiati gli ordini d’incasso e pagamento delle principali amministrazioni locali. In particolare, grazie all’integrazione dei dati di SIOPE+ con quelli delle fatture presenti nella PCC, la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) è ora in grado di rilevare il pagamento dei fornitori da parte delle amministrazioni locali e di calcolare, sulla base di dati contabili, i tempi medi di pagamento.

I dati vengono pubblicati periodicamente sul sito internet della RGS e danno conto dell’andamento del fenomeno nel corso degli ultimi anni<sup>20</sup>. In particolare, nel periodo di osservazione che va dall’anno 2018 al 2020, si rileva un miglioramento dei tempi di pagamento sistematico e continuo. Secondo le stime del Ministero, i tempi medi di pagamento passano da 55 giorni nel 2018, a 49 nel 2019 e 45 nel 2020; i tempi medi di ritardo passano da 8 giorni per le fatture emesse nel 2018, a 1 giorno per quelle emesse nel 2019 e si attestano su 3 giorni di anticipo per quelle del 2020.

20 - Cfr. [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/i\\_debiti\\_commerciali\\_delle\\_pubbliche\\_amministrazioni/tempi\\_di\\_pagamento\\_e\\_debiti\\_commerciali\\_delle\\_pubbliche\\_amministrazioni/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/i_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/tempi_di_pagamento_e_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/)



Grafico 1 – Tempi medi di ritardo delle PA – Anni 2018 - 2020



Fonte Ministero dell'Economia e delle finanze.

Il dato più aggiornato al momento in cui viene redatto questo lavoro, sebbene sia parziale, è relativo al terzo trimestre del 2021: il tempo medio di pagamento delle fatture emesse nei primi nove mesi dell'anno si attesta a 42 giorni. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, miglioramenti sono riscontrati per le Amministrazioni dello Stato (-4 giorni), per le Regioni e province autonome (-2 giorni), per gli enti locali (-6 giorni), per le aziende sanitarie (-2 giorni).

Per quanto riguarda i tempi di ritardo rispetto alla scadenza, le fatture emesse nei primi nove mesi del 2021 sono pagate con 6 giorni di anticipo, confermando una tendenza decrescente degli indicatori.

## La gestione delle misure di sostegno sociale nell'INPS<sup>21</sup>

### L'innovazione a sostegno della qualità di risposta (outcome) nella gestione delle misure di sostegno sociale: il Reassessment organizzativo dell'INPS.

*Il contributo illustra il modello adottato dall'INPS per realizzare nel corso del 2021 un intervento di innovazione organizzativa nelle proprie strutture territoriali basato su una distribuzione delle funzioni ad operatività differenziata, con l'obiettivo di avvicinare la capacità dell'Istituto di rispondere (outcome) ai bisogni effettivi della propria utenza: il reassessment.*

*L'illustrazione analizza, in particolare, uno degli elementi che caratterizza tale redistribuzione: l'attivazione del Nucleo Base di Servizi Standard (NBSS), quale nuova configurazione organizzativa deputata al miglioramento della risposta dell'Istituto alle esigenze specifiche dell'utenza più debole, destinataria delle misure di sostegno sociale gestite dall'INPS.*

*Il contributo si focalizza sulla logica organizzativa orizzontale che permea l'attivazione di tale modulo gestionale e ne costituisce l'impronta genetica, determinandone i tratti distintivi. La nuova configurazione operativa è guidata dalla finalità di realizzare un modello di relazione idoneo a rispondere più efficacemente ad un preciso target di utenza, quella maggiormente bisognosa delle misure di sostegno sociale.*

*È stato, inoltre, dedicato un focus al nuovo modello della relazione, descrivendo servizi informativi, strumenti e canali che l'INPS mette a disposizione della propria utenza.*

### PREMESSA

A conclusione di un significativo percorso di analisi e ripensamento del modello INPS di distribuzione dei servizi e delle attività produttive, nel corso del 2021 l'Istituto ha avviato un'importante intervento di riconfigurazione della propria rete di presidi territoriali (Sedi provinciali, Filiali metropolitane, Filiali provinciali, Agenzie, Punti INPS), privilegiando un assetto ad operatività differenziata, individuato quale maggiormente idoneo a modellare l'offerta dei servizi sulla base dei target di utenza destinatari.

Il "Nuovo modello di servizio" adottato ha restituito nuovo significato ai concetti di flessibilità e visione integrata, riconoscendo che i diversi segmenti di utenza non percepiscono come valore la sola performance sui singoli servizi (né gli eventuali aumenti di efficienza interna), ma necessitano di una presenza coerente, che sia in grado di offrire opportunità e supporto nel lungo periodo, al fine di orientare consapevolmente la propria vita previdenziale e soddisfare le esigenze di assistenza specialistica.

Il pensiero organizzativo si è, pertanto, concentrato non più sui processi di definizione

---

21 - A cura di Nunzia Minerva e Paolo Olimpieri - INPS

del singolo prodotto o servizio, ma sul percorso esperienziale che il cittadino e le imprese vivono globalmente con l'Istituto, identificando l'elemento chiave del cambiamento nella necessità di conoscere i diversi segmenti di utenza, i loro comportamenti e l'insieme dei loro bisogni o aspettative, in modo da riaggregare processi, competenze professionali e modi di interazione a seconda delle loro specifiche esigenze.

Sulla base di questa premessa, rispetto al segmento dell'utenza più fragile sotto il profilo della discontinuità lavorativa e della debolezza socio-sanitaria, l'INPS ha revisionato le modalità di presidio e gestione delle misure di sostegno sociale delle quali è prevalentemente destinataria. La risposta alla necessità di protezione sociale viene fornita non solo attraverso la legittimità degli atti adottati, ma soprattutto con la ricerca di soluzioni finalizzate a migliorare la capacità di presa in carico dei bisogni anche attraverso nuove modalità di gestione della relazione idonee a valorizzare, comunque, la "vicinanza" e a garantire adeguati livelli di assistenza.

Nelle strutture territoriali di maggiori dimensioni (Sedi provinciali e Filiali metropolitane) il presidio delle prestazioni di sostegno sociale è assicurato nell'ambito di un modulo organizzativo dedicato, il Nucleo Base di Servizi Standard, costituito dall'insieme di attività e servizi che ruotano attorno ai bisogni di lavoratori discontinui, famiglie, pensionati e utenti fragili: segmenti di utenza che più di altri percepiscono il valore della relazione diretta con una struttura fisica di riferimento.

In tutti gli altri casi, l'Agenzia INPS rappresenta l'articolazione territoriale con maggior livello di prossimità al cittadino/utente, il luogo deputato al presidio e alla gestione delle misure di sostegno sociale, che si connota per una forte vocazione informativa e per una spiccata capacità di rispondere al bisogno di un'assistenza capillare e qualificata nelle fasi di accesso alle prestazioni e agli strumenti di protezione sociale.

## Le politiche di riforma della giustizia

Abstract per contributo CNEL Giustizia per il 2021<sup>22</sup>

Il contesto delle riforme che il Ministero della Giustizia sta portando avanti ha una portata complessiva e unitaria che guarda da un lato alla necessità di apportare riforme strutturali a contenuto normativo, dall'altro lato affronta la questione degli investimenti per l'innovazione e l'organizzazione del settore della Giustizia italiana.

In questo contesto, il 2021 segna un anno di assoluta svolta non solo perché è l'anno di ripresa dal primo periodo della Pandemia da Covid-19 ma anche e, soprattutto, perché l'Italia, e con essa la Giustizia, ha potuto giovare dell'importante spinta derivante dai finanziamenti ottenuti sul Recovery Plan.

Gli investimenti di bilancio ordinari sono stati incrementati negli ultimi anni consistentemente, chiudendo di fatto una stagione di tagli lineari e di spending review. Ciò nella consapevolezza che anche gli aspetti organizzativi sono imprescindibili per la crescita e il miglioramento della giustizia italiana, fondamentali per lo sviluppo del Paese, come ricorda la Relazione Annuale della Banca d'Italia per l'anno 2020, ove si indica che la piena realizzazione dell'obiettivo previsto dal PNRR di riduzione della durata dei procedimenti civili determinerebbe un aumento del PIL, nel lungo periodo, fino all'1,7%.

Tali investimenti hanno portato ad una crescita del complessivo bilancio del Ministero della giustizia dal 2014 (primo anno di ripresa degli investimenti in Giustizia dopo un'epoca di grossi tagli e riduzione) ad oggi, con un incremento di circa il 18%, passando dagli originari 7,5 miliardi circa ai 9 miliardi circa della legge di bilancio per l'anno 2021.

Sono stati e sono investimenti fondamentali che hanno permesso politiche di gestione organizzativa ad ampio spettro che stanno finalmente producendo risultati.

Tre le linee fondamentali su cui si sono investite le risorse finanziarie e nella quali si continua anche per il 2021 ad investire:

- 1) Rafforzamento delle risorse umane: inteso come ampliamento delle dotazioni organiche, nuove assunzioni e riqualificazioni per il personale amministrativo;
- 2) Digitalizzazione avanzata: sia del processo che dei procedimenti amministrativi;
- 3) Infrastrutture: monitoraggio e riqualificazione degli edifici giudiziari passati dai comuni al Ministero, di fatto nel 2016, in virtù del trasferimento delle relative competenze a seguito della legge di bilancio per l'anno 2015.

Segni tangibili di netto miglioramento della giustizia, specie nel settore civile, emergono da un'attenta analisi dei dati di performance e, ancora più, si vedono nelle politiche di rafforzamento degli organici del personale amministrativo e di magistratura.

---

22 - A cura di Barbara Fabbrini - Ministero della Giustizia

Le performance degli uffici italiani, pur rimanendo sotto il livello degli altri Paesi europei, segnano negli ultimi anni un costante e netto miglioramento, specie nel settore civile, anche in termini di riduzione dello stock delle pendenze e della durata, secondo l'indicatore del disposition time, richiesto dalla Commissione europea nel PNRR. In specie:

A livello europeo, l'Italia si colloca tra i Paesi con più elevata produttività, con un indice di smaltimento (clearance rate) costantemente superiore all'unità (come peraltro evidenziato nell'ultimo rapporto della Cepej Evaluation Report - 2020 cycle).

Costante è stata, nell'ultimo decennio, la diminuzione delle pendenze: alla fine del 2021 i procedimenti pendenti risultavano inferiori del 46% rispetto al picco registrato nel 2009, inferiori del 33% rispetto al 2003, primo anno di esistenza su tutto il territorio nazionale dei registri informatizzati e, quindi, di correttezza di rilevazione statistica.

Tra il 2021 e il 2014 si è registrata una diminuzione della durata (disposition time) del 13% in Tribunale (SICID) e del 26% in Corte di appello (rispettivamente del - 29% e - 38% rispetto al 2003), raggiungendo nel 2021 una durata media pari a 333 gg in primo grado e a 631 gg in secondo grado.

L'anno "nero" della Pandemia (il 2020) ha certamente creato una battuta di arresto nel miglioramento delle performance del contenzioso degli uffici giudiziari, inevitabilmente essendosi ridotte le attività, ciò nondimeno il 2021 segna, anche in modo inaspettato un repentino miglioramento, non solo rispetto al 2020 ma addirittura rispetto al 2019, nelle pendenze e in quasi tutti gli altri indicatori.

Gli investimenti sono stati fondamentali per il rafforzamento delle politiche del personale, settore in cui si assiste nel settore della Giustizia ad una vera e propria inversione di rotta dopo 20 anni di mancate assunzioni e blocco del turn over, che avevano portato al crescente invecchiamento della popolazione del personale amministrativo e all'impoverimento professionale.

Un piano assunzionale, finanziato sino al 2024, ha condotto all'ingresso in soli 5 anni di ben 11.836 unità in vari profili (assistenti, cancellieri, operatori, direttori amministrativi), che rappresentano ormai un terzo della popolazione attualmente in servizio del personale dell'Amministrazione giudiziaria.

Il Ministero della giustizia non si è fermato nemmeno sotto Covid, arrivando ad assumere tra il 2020 e il 2021, con procedure speciali e semplificate, ben 5.728 unità.

Nel 2021, grazie agli ingressi di personale giovane, l'età media si è abbassata rispetto al picco di oltre 55 anni raggiunto nel 2017, attestandosi ai 54 anni di media, un processo del personale amministrativo dell'Amministrazione giudiziaria che vedrà certamente i suoi maggiori frutti nei prossimi anni ma che è oramai avviato e finanziato per il futuro.

Anche per il personale di magistratura sono state adottate in questi anni serie politiche di rafforzamento, non solo sotto il profilo della costante assunzioni dei magistrati, mantenendo un concorso all'anno, ma rafforzando le dotazioni organiche ampliandole ed innovando nella gestione delle stesse.

I magistrati assunti dal 2016 ad oggi sono circa 1.892 e le dotazioni organiche sono

state ampliate, dalle 10.151 della pianta organica del 2008 alle 10.853 della pianta organica attuale, ampliata con la legge di bilancio per l'anno 2022.

Nell'ambito di tale ampliamento della dotazione organica, si inserisce la novità delle cd. piante organiche flessibili, un'idea innovativa e dinamica di pianta organica, una vera e propria task force distrettuale, assegnata secondo criteri di priorità nei quali l'azzeramento dell'arretrato ha una portata principale, unitamente ad altre condizioni critiche di rendimento degli uffici. Il tutto al fine di velocizzare i processi di recupero di singoli uffici giudiziari in sofferenza.

In tale contesto, le risorse del Recovery Plan, ottenute nel 2021, giungono in un momento propizio non solo perché possono essere linfa per la ripresa della Pandemia ma anche perché ancor più possono rafforzare il quadro di rinnovazione organizzativa e di miglioramento delle performance che nella Giustizia si sta operando da qualche anno con la mutata politica di gestione delle risorse ordinarie di bilancio.

Il PNRR per la Giustizia si inserisce infatti in una logica di complementarità rispetto alle risorse già appostate in bilancio, in modo sinergico rispetto alle politiche e strategie del contesto sia normativo che organizzativo che il Ministero sta già portando avanti.

Sono € 2.827.776.959,91 le risorse ottenute su tre linee progettuali:

- ❑ Capitale umano per rafforzare l'«ufficio per il processo»
- ❑ Interventi di supporto alla trasformazione digitale
- ❑ Interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione giudiziaria

L'ufficio per il processo è certamente la misura organizzativa più rilevante, non solo in termini di investimento finanziario, ma soprattutto per finalità e obiettivi ad essa assegnati nell'ambito del Piano. Si crea un vero e proprio staff di supporto al magistrato e alla giurisdizione, attualmente non esistenti sulla scorta di esperienze già attive in altri Paesi, dove hanno offerto ottimi risultati, consentendo un recupero di efficienza all'attività giurisdizionale.

È un progetto di miglioramento e revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, supportando anche processi di innovazione negli uffici giudiziari e realizzato attraverso la costituzione di veri e propri staff di supporto al magistrato.

Per la giustizia ordinaria si prevede uno straordinario reclutamento di personale amministrativo a tempo determinato per un totale di 21.910 unità.

I primi addetti all'ufficio per il processo hanno già fatto il loro ingresso negli uffici giudiziari nel mese di febbraio 2022.

È un progetto che investe sulla crescita di competenze professionali giovani a supporto della giurisdizione, anche in ottica degli obiettivi della Next Generation EU che il Recovery Plan impone.



## Il monitoraggio e la vigilanza<sup>23</sup>

La valorizzazione e lo scambio di informazioni contenute in banche dati di diverse istituzioni unitamente alla qualità dei dati, ad un know-how adeguato per la loro analisi e alla fruibilità da parte della collettività rappresentano un obiettivo strategico del “sistema paese” e assumono un ruolo fondamentale anche nell’ambito dei **contratti pubblici** ove l’ampia disponibilità di dati, la progressiva digitalizzazione, l’uso di strumenti elettronici e la standardizzazione dei procedimenti di gara rappresentano potenti strumenti a supporto della **trasparenza**, della **concorrenza** e della **prevenzione della corruzione**.

Tale ruolo è stato recentemente confermato anche in ambito **europeo** ove viene sempre più posto l’accento sulla necessità che gli Stati membri pongano in essere efficaci meccanismi di controllo sugli appalti basati su metodologie e strumenti di raccolta e di analisi di grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate, oltre che sulla centralità degli indicatori di rischio quale fondamentale strumento di prevenzione e contrasto di gravi irregolarità quali frode, corruzione, collusione e conflitto di interessi. Ciò al fine principale di proteggere il bilancio dell’UE, ivi inclusi i fondi del **Next Generation EU**, da frodi e irregolarità, rafforzare e approfondire il mercato unico e migliorare l’efficienza degli appalti pubblici per stimolare la ripresa e affrontare le crisi future.

In questo ambito l’**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)** può mettere a disposizione a livello nazionale ed europeo un’esperienza pluriennale maturata attraverso l’attività di **vigilanza e regolazione nel settore degli appalti pubblici** e la gestione della **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**, che rappresenta a livello nazionale la principale fonte di dati e il nucleo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici nazionali.

In essa sono censiti circa 57 milioni di procedure, per un valore complessivo di circa 2.650 miliardi di euro facenti riferimento a circa 39.000 Stazioni appaltanti e a circa 256.000 operatori economici. Tale banca dati sta assumendo un ruolo sempre più centrale, con esempi di utilizzo sofisticato che recentemente stanno crescendo. In particolare, a partire dal settembre 2020 è disponibile il nuovo portale **Open Data Anac**, che consente il libero accesso ai dati gestiti dall’Autorità nell’ambito delle proprie attività istituzionali, mettendo a disposizione degli utenti un cruscotto per la navigazione e l’analisi dei dati sui contratti pubblici e un insieme di dataset in formato aperto liberamente scaricabili. Da alcuni mesi l’ANAC si è altresì dotata di una nuova piattaforma di **business intelligence** che consente la realizzazione di indicatori di sintesi sui dati inerenti agli appalti, con funzionalità di ricerca, visualizzazione e download dei dati, utili ai fini della conoscenza del mercato e delle disfunzioni con l’obiettivo di focalizzare la vigilanza sulle situazioni a maggior rischio.

<sup>23</sup> - A cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al

Infine, la BDNCP è altresì utilizzata ai fini dell'attuazione del Progetto "*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*", finanziato a valere sul "**Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 - 2020**", che affida all'Autorità un ruolo centrale i cui obiettivi principali sono quelli di migliorare la disponibilità e l'utilizzo di dati e indicatori territoriali sul rischio di corruzione ("campanelli d'allarme" che segnalano situazioni potenzialmente problematiche), sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della Pubblica Amministrazione.

Le attività svolte nel Progetto, peraltro, possono astrattamente costituire anche un utile contributo al Paese per la costruzione e messa a regime di efficaci sistemi e strumenti di prevenzione, monitoraggio e controllo della corruzione, da utilizzare sia per il **PNRR** che per la programmazione fondi SIE 2021-27.

In questo senso Anac ha sviluppato indicatori che mostrano il livello di esposizione al rischio di corruzione dei diversi territori italiani, ed è previsto siano pubblicati online in formati di *data visualization*, all'interno di un portale. Gli indicatori sono distribuiti in dashboard navigabili e personalizzabili organizzati in tre cruscotti: "**cruscotto contesto**", "**cruscotto appalti**", "**cruscotto indicatori comunali**".

Ma l'evoluzione dell'attività di analisi, vigilanza e regolazione svolta da Anac verso forme più moderne ed efficaci si sta sempre più manifestando non solo tramite l'approccio *evidence-based* incentrato sull'utilizzo dei dati, ma anche traendo spunto dai più recenti orientamenti della cosiddetta *better regulation*. In tal senso assume rilievo, ad esempio, il formulario per la comunicazione delle istanze di parere di congruità prezzo nei casi di appalti di servizi e fornitura in **somma urgenza**, che hanno avuto un considerevole incremento in occasione della pandemia da Covid-19. Oltre a semplificare, standardizzare e facilitare il procedimento, con evidenti vantaggi di efficienza, tale strumento ha anche lo scopo di "guidare" le Stazioni appaltanti nel conformarsi alle "buone pratiche" implicitamente suggerite.

Altro esempio è rinvenibile nell'ambito delle procedure di acquisto dei dispositivi per il **diabete**, i cui esiti di due indagini conoscitive svolte a distanza di alcuni anni sembrerebbero suggerire che l'informazione veicolata da Anac, pur priva di effetti regolatori, potrebbe aver contribuito a indurre comportamenti proattivi da parte delle Regioni idonei a produrre prezzi di acquisto significativamente più bassi rispetto al passato, anche grazie alla riduzione dello spazio riservato alle procedure non ad evidenza pubblica.

## La nuova disciplina di *coprogrammazione e coprogettazione* istituite dal Codice del Terzo Settore<sup>24</sup>.

### **Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: una riflessione sugli spazi dell'*amministrazione condivisa*.**

Nel PNRR hanno avuto un risalto apprezzabile gli istituti relativi al modello della cosiddetta amministrazione condivisa discendente dal Codice del Terzo Settore: i richiami testuali si colgono nell'auspicio -trasversale a tutte le misure della Missione 5 Inclusione e coesione- ad una "pianificazione in coprogettazione di servizi" finalizzata ad una lettura più penetrante dei bisogni sociali ed utile ad un "reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore" (p. 203), ma anche con riferimento alla predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati (pp.216-217), che -anche con il concorso di organizzazioni nonprofit- trasformino "territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi."

Viene qui in evidenza il complesso articolato di cui agli artt. 55-57 del Codice del Terzo Settore, su cui, al termine di un accidentato percorso di contenziosi e resistenze, sono intervenute in termini definitivi dapprima la Sentenza Cost. n. 131/2020 e successivamente le Linee-guida emanate Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con il DM n. 72/2021. Le norme in questione, risalenti al D. Lgs. n. 117/2017, disciplinano le forme di "coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore" da attuarsi nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione territoriale di interventi e servizi propri delle amministrazioni pubbliche: tra le fattispecie contemplate dal legislatore, che includono anche l'accreditamento, rilevano in particolare la coprogrammazione e la coprogettazione (rispettivamente commi 2 e 3 art. 55), intendendosi come finalità della prima l'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse, mentre alla seconda è assegnato l'obiettivo di definire/realizzare specifici progetti nel campo di interventi/servizi connessi ai bisogni prima evidenziati. Sebbene subito dopo l'emanazione del Codice una parte della dottrina abbia ritenuto di dover derubricare il ruolo del terzo settore ad una funzione consultiva più che co-decisoria (Gili 2018; Tiberii 2019), ad altri osservatori è parsa evidente la portata innovativa delle scelte del legislatore, che si innestava in una significativa tradizione di favor riconosciuto da tempo al mondo non profit nell'ambito delle politiche di assistenza (si pensi al disegno strategico della l. n.328/2000 e agli spazi collegati alla programmazione sociale territoriale), procedendo però ad irrobustirla e ad ampliarne lo spettro di intervento, non più limitato alla sfera delle misure di welfare. I dispositivi in esame rappresentano

<sup>24</sup> - A cura di Antonello Scialdone - INAPP

piuttosto una cornice regolatoria sistemica che tende a generalizzare la pertinenza del pattern dell'amministrazione condivisa nella sfera più estesa delle attività di interesse generale, rispetto alla cui realizzazione -attesta autorevolmente la Sentenza della Consulta- agli enti del terzo settore va riconosciuta una "specificità attitudinale".

Il summenzionato Giudizio di legittimità costituzionale contiene sul punto elementi espliciti di enorme rilievo. Il canale che si configura nel rapporto tra pubblico e privato sociale, strutturalmente alternativo a quello del profitto e del mercato, riposa sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse per "elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". È importante sottolineare che qui non viene chiamato in causa un astratto principio di derivazione schiettamente politico-ideologica, bensì un profilo connaturato al terzo settore, "sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e (...) quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento": il che si tradurrebbe in un risparmio di risorse per le amministrazioni ed attendibilmente anche in una più elevata qualità dei servizi.

Si può pertanto dire che vi sono alcuni precipui requisiti di natura tecnico-organizzativa (prossimità al bisogno in vaso, provvista/scambi di dati ed informazioni, abbattimento dei costi, impatto positivo sulle prestazioni istituzionali) tra i fattori che inducono a porre attenzione strategica al coinvolgimento attivo di queste organizzazioni nei procedimenti delle pubbliche amministrazioni. Piuttosto che circoscrivere il contesto dei rapporti tra pubblico e terzo settore al solo ambito del welfare locale (che certo resta storicamente locus naturalis della collaborazione, ancorché non immune da diverse criticità: cfr. Rossi-Colombo 2019 e Fazzi 2021), sarebbe utile richiamare la consonanza di orientamenti e contenuti tra la disciplina italiana e gli assunti che in sede scientifica ed operativa sorreggono le pratiche di collaborative governance e l'enfasi internazionale sui temi dell'innovazione sociale. E nei rapporti tra i due mondi della PA e del terzo settore sarebbe addirittura auspicabile interpretare le formule della coprogrammazione come "modulo relazionale ordinario", che può generare "risultati innovativi (...) nella misura in cui ciascuno dei soggetti si attiva ed apporta risorse" (Gori 2020): non un meccanismo a somma zero, ma una relazione potenzialmente win-win. Ha insistito in tal senso anche il DM n.72/21, riferendosi ad un "arricchimento della lettura dei bisogni anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando in fase attuativa la (...) costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente efficaci".

Circa l'attuazione più recente di tali disposizioni, pare opportuno riferire che ci si trova necessariamente ancora in una fase di sperimentazioni, in cui in primis appare esposto il circuito delle amministrazioni territoriali. Premettendo che le non numerose iniziative documentate in letteratura prima ancora dell'intervento della Consulta si riferivano

tutte ad ambiti settentrionali (Welfare oggi 2019), va puntualizzato che ANCI già da qualche tempo ha avviato un'attività di ricognizione di casi e produzione di sussidi ed indirizzi (Gallo 2020; Mondin-Simonetta 2021), da cui si desume una situazione di consistente eterogeneità e diffusione diseguale, con alcune aree interessate da slanci pionieristici -Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna- ed il Sud complessivamente in affanno (malgrado il ricorso a prassi di coprogettazione risulti documentato anche per progetti/servizi di accoglienza migranti, ben presenti anche su quel territorio): dalle informazioni accessibili non è chiaro se recentissime esperienze di collaborazione solidale indotta dall'emergenza pandemica a Napoli e Palermo (Terranova 2022), sebbene coerenti con le logiche dell'amministrazione condivisa, abbiano effettivamente poggiato sulla messa in opera della normativa in esame.

Alla stessa ANCI e alla medesima logica di accompagnamento nell'attuazione della riforma, peraltro, fa riferimento un'iniziativa di aggiornamento dei quadri degli EE.LL. affidata dalla DG Terzo settore del Ministero del Lavoro, iniziata nel 2021 e tuttora in corso. Inoltre, dopo le Linee-guida emanate da MLPS nel corso dell'anno passato, in alcuni contesti delle autonomie locali (Bongini et al. 2021) ci si inizia ad interrogare sull'intreccio tra gli strumenti ordinari del ciclo della programmazione (Pianificazione strategica, DUP, Programmazione esecutiva, sistema dei controlli...) e gli istituti più recenti.

Sempre con riferimento allo spazio delle amministrazioni territoriali nell'implementazione di questa riforma, va richiamato il caso -ad oggi unico- dell'intervento di un legislatore regionale. La L.R. n. 65/2020 della Toscana ha inteso puntualizzare e rinforzare le modalità di attuazione delle norme nazionali (Gori-Monceri 2021): qui, in coerenza con l'auspicata generalizzazione degli istituti, mette conto citare sinteticamente almeno il fatto che l'art.9 c. 1, a segnalare l'ordinarietà dell'utilizzo della co-programmazione, addirittura prescrive l'obbligo di motivare ciò che ne impedisce l'attivazione per quelle amministrazioni che non vi faranno ricorso. In tal senso si conferma che la non applicazione di tale strumento dovrà considerarsi residuale, in quanto subordinata al riscontro formale sulle ragioni ostative al suo utilizzo (Sanchini 2021).

Di qui in avanti, si apre dunque uno spettro amplissimo di iniziative che nell'intero territorio nazionale potranno e dovranno essere messe in campo in ottemperanza a tali disposizioni, ma soprattutto nella convinzione del perseguimento di un interesse generale. Non sono poche gli elementi che rendono complicata l'immediata generalizzazione di tali prassi; né appare piccola la distanza che rispetto alla meta misura la situazione attuale di PA e Terzo settore, anche rispetto alle competenze tecniche necessarie per entrambi i contesti interessati. Ma naturalmente la difficoltà del compito, che richiederà anche accorti esercizi di monitoraggio e controllo (Rossi 2020), non toglie nulla alla necessità della sua attuazione materiale.





## Capitolo 3

# Le politiche di coesione, l'uscita dall'emergenza e lo sviluppo del Paese



## Le politiche di Coesione territoriale<sup>25</sup>

### Uno scenario operativo nuovo

Il 2021 ha aperto una fase di straordinario impegno delle Amministrazioni pubbliche italiane per il disegno e l'attuazione delle politiche di sviluppo, coesione e resilienza. A luglio 2021, è stato completato, in primo luogo, il percorso di definizione e approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per l'Italia e si è aperta la fase di attuazione del Piano, unitamente al Fondo Complementare. Questo ha portato, già a fine anno, al conseguimento dei 51 obiettivi fissati per il 2021, con l'emanazione di un cospicuo primo insieme di avvisi (molti dei quali rivolti agli Enti Locali come soggetti attuatori) da parte delle Amministrazioni centrali responsabili delle missioni del Piano. Nel 2021, è stata inoltre completata e messa in attuazione la rimodulazione dei Programmi Operativi diretta al contrasto degli effetti della pandemia - rimodulazione avvenuta secondo le direttrici già illustrate nella passata Relazione (Anno 2020) del CNEL sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini. Un impegno specifico per le Amministrazioni centrali e l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato, in questo contesto, la programmazione e l'implementazione dell'Iniziativa REACT, che ha assegnato risorse supplementari alla politica di coesione per gli anni 2021 e 2022, con l'obiettivo di contrastare gli effetti della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali, in quadro di transizione verde e digitale del nostro sistema sociale ed economico<sup>26</sup>. In particolare, per l'ACT la programmazione di REACT ha comportato un impegno diretto per l'attuazione del PON Governance e Capacità Istituzionale (con una dotazione supplementare di 1,285 miliardi di euro) e del PON Metro (1,120 miliardi di euro).

Nel corso del 2021 è inoltre entrata nel vivo la fase di preparazione della programmazione 2021-2027, con la definizione del testo dell'Accordo di Partenariato da avviare al confronto negoziale con la Commissione Europea. Si è aperta dunque la critica fase di "sovrapposizione" fra vecchia e nuova programmazione, in cui gli impegni per l'avvio della programmazione 2021-2027 si aggiungono, spesso pesando sulle medesime strutture amministrative, alle esigenze di completamento dell'attuazione finanziaria e fisica dei programmi 2014-2020.

In complesso, l'assetto programmatico ed organizzativo (il sistema di regole) delle politiche di coesione si è dimostrato flessibile ed efficiente rispetto alle esigenze di rimodulazione legate all'obiettivo di contrasto degli effetti della pandemia. Fra l'altro, la programmazione di REACT EU (che segue il proprio specifico percorso

25 - A cura di Riccardo Monaco e Livio Barnabò, Agenzia per la Coesione territoriale

26 - L'importo complessivo assegnato all'Italia a valere sull'iniziativa REACT è pari a 14,4 miliardi di euro (il 30,3% delle risorse complessive dell'iniziativa). La prima tranche assegnata all'Italia, con la Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12 febbraio 2021 per l'annualità 2021, ammonta a 11,3 miliardi di euro, comprensivi di 500 milioni destinati all'assistenza tecnica. La seconda tranche assegnata all'Italia, con la Decisione di esecuzione della Commissione C(2021) n. 8271 del 23 novembre 2021, è relativa all'annualità 2022 e ammonta a 3,1 miliardi di euro.

regolamentare) è stata sviluppata applicando principi di complementarietà e di addizionalità con le altre grandi politiche di questa fase e in particolare con l'impianto generale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'ampiezza delle risorse programmate per i prossimi anni prefigura un impegno ulteriormente rafforzato per utilizzare i fondi entro le scadenze previste e (naturalmente) raggiungendo livelli adeguati di efficacia. La questione della capacità amministrativa per l'uso delle risorse per la coesione assume quindi una priorità ed una urgenza, se possibile, ancora maggiori. Il tema riguarda in modo trasversale l'Amministrazione

Pubblica italiana, ma ha una valenza specifica per le Amministrazioni Locali, che nella fase attuativa dei fondi hanno un ruolo di primissimo piano, considerando sia il volume delle risorse che devono utilizzare sia la loro responsabilità rispetto alle esigenze dirette dei cittadini e dei sistemi locali<sup>27</sup>. Le analisi più recenti, in particolare quelle condotte dal NUVEC, confermano - rispetto alle esigenze di implementazione dei fondi delle politiche di coesione - la fragilità tecnica e organizzativa di una larga parte delle Amministrazioni Locali, in particolare di piccola e media dimensione, che pure costituiscono una componente rilevante dell'ossatura del sistema di attuazione delle politiche di coesione. Nel caso specifico dei fondi, le problematiche maggiori riguardano sia la capacità di progettazione, sia la capacità di attuazione finanziaria e fisica degli interventi. Questi elementi motivano l'orientamento dell'Accordo di Partenariato (attualmente in fase di negoziato) di intervenire in modo importante sulla capacità dei beneficiari pubblici di svolgere efficacemente il loro ruolo, prevedendo inoltre azioni mirate su questi beneficiari nelle aree più fragili.

Gli interventi dell'ACT a supporto di amministrazioni titolari e beneficiari finali della politica di coesione

Nella seconda parte del 2021 l'Agenzia ha avviato - e concluso - la procedura di selezione di proposte di "dottorati comunali" avanzate dalle aggregazioni di Comuni presenti in ognuna delle Aree Interne, individuate ai sensi della "Strategia Nazionale delle aree interne" (SNAI). Complessivamente sono state rese disponibili risorse per un importo pari a 3 milioni di euro per ciascuna annualità del triennio 2021-2023, attraverso le quali finanziare - in via sperimentale - borse di studio rivolte a corsi di Dottorato delle Università accreditate da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca. Complessivamente, a fronte di 105 candidature presentate, sono state finanziate 40 borse di studio in altrettanti territori delle aree interne, mentre con Decreto n. 223 del 22 ottobre 2021 è stato approvato un elenco di ulteriori 26 proposte valutate come ammissibili, ma non finanziabili per insufficienza di risorse.

---

27 - Questo aspetto è messo in luce, fra l'altro, dal recente Ottavo Rapporto sulla Coesione, che sottolinea come il ruolo e la capacità dei governi locali nello sviluppo economico rimangano disomogenei, sebbene essi effettuino la maggior parte degli investimenti pubblici. V. European Commission (2021), *Cohesion in Europe towards 2050, Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles. In un parere del 2020, il Comitato delle Regioni sottolineava che, da gennaio 2017, almeno 38 pareri e risoluzioni del Comitato avevano trattato la necessità di rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali in numerosi settori, tra cui la politica di coesione. Inoltre, il 12% di tutte le sub-raccomandazioni incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019 riguardava sfide inerenti alla capacità amministrativa degli enti locali e regionali in 17 Stati membri. V. il Parere del Comitato europeo delle regioni "Migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali per rafforzare gli investimenti e le riforme strutturali nel periodo 2021-2027" (2020/C 79/05).

Un'attenzione significativa è stata rivolta al rafforzamento delle strutture amministrative responsabili della gestione degli interventi previsti dalla Politica di Coesione dell'Unione Europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 nelle regioni del Sud. In particolare, è stato indetto un concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 2.022 unità di personale non dirigenziale di Area III F1 o categorie equiparate. I termini per la presentazione delle domande sono scaduti il 15 novembre 2021 e sono tutt'ora in corso - da parte di Formez PA - le procedure di valutazione, che riguarderanno la prova scritta e la valutazione dei titoli. Il contratto di lavoro previsto è a tempo determinato ed è temporalmente legato alla chiusura dei programmi operativi, e comunque non superiore a trentasei mesi.

Nel corso dell'anno l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha concluso il processo di valutazione relativo a due analoghe procedure riguardanti la concessione di contributi per il contrasto alla povertà educativa, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Gli avvisi, pubblicati nella seconda metà dell'anno 2020, uno destinato alle regioni del Sud e l'altro alle regioni Lombardia e Veneto, rispettivamente con una dotazione finanziaria di sedici milioni e di quattro milioni di euro, si rivolgevano al Terzo Settore e prevedeva sostegno per la realizzazione di progetti inerenti interventi socio-educativi strutturati per il contrasto alla povertà educativa, da attuare in luoghi circoscritti dei territori beneficiari caratterizzati da disagio socio-economico e difficoltà nell'accesso o permanenza in percorsi educativi di minori per motivi di contesto sociale, familiare e fragilità individuale. In particolare, per ciò che concerne l'Avviso rivolto alle regioni Lombardia e Veneto sono state ammesse a finanziamento 8 proposte progettuali a fronte di un numero complessivo di progetti valutati come "idonei" pari a 93. Relativamente alla procedura riguardante le regioni del Sud invece sono state ammesse a finanziamento 35 proposte progettuali a fronte di una candidatura di complessivi 337 interventi.

Il 2021 è stato anche l'anno in cui l'Agenzia ha avviato le operazioni propedeutiche alle attività di messa a regime e di presidio delle otto Zone Economiche Speciali (ZES) del Sud Italia, attraverso le quali il Governo punta ad attrarre imprese e nuovi investimenti grazie a un nuovo modello di intervento, oltre che significativi investimenti infrastrutturali nei porti, nelle reti ad alta velocità e nel sistema stradale. Le ZES, introdotte in Italia nel 2017, attraverso il decreto-legge n° 91 del 20 giugno 2017, convertito nella legge n° 123 del 3 agosto 2017, sono aree destinatarie di specifiche agevolazioni fiscali (credito di imposta per un massimo di 50 milioni di euro) e semplificazioni burocratiche, da realizzarsi intorno ad aree portuali di rilevanza strategica. Un contributo significativo all'attuazione degli interventi previsti nelle ZES è fornito anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che destina 630 milioni di euro per investimenti infrastrutturali in grado di assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, e che ha previsto una serie di strumenti per assicurare una rapida cantierabilità degli interventi e una semplificazione del modello di governance. Nello specifico, si è proceduto alla nomina di quattro Commissari Straordinari del Governo a cui è affidato il compito di presiedere il Comitato di Indirizzo delle ZES Abruzzo, Campania, Sicilia Orientale e Sicilia Occidentale.

È proseguita, nel 2021, l'intensa attività dell'Agenzia a supporto dell'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale nel settore dell'edilizia scolastica, attraverso

specifiche azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali e agli enti beneficiari. Nello specifico, con l'avvio del "nuovo" progetto "Task Force edilizia scolastica - Supporto all'attuazione degli interventi di edilizia scolastica mediante il presidio degli stessi e l'affiancamento agli enti beneficiari", finanziato dal Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, si è rinnovato l'impegno dell'Agenzia su un tema di così grande rilevanza - per il territorio nazionale - e per il quale sono stati negli anni scorsi conseguiti risultati di grande importanza che hanno consentito di rimuovere ostacoli ed eliminare criticità tecniche e procedurali nella tempestiva attuazione degli interventi di edilizia scolastica.

Attraverso la costituzione di 19 Task Force territoriali - una per ciascuna Regione aderente al protocollo d'intesa del 18 marzo 2020 (sottoscritto con Agenzia, Ministero dell'istruzione e l'allora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) - e in quadro di sinergia e complementarità con gli interventi previsti dal PNRR, è stato assicurato dall'Agenzia un costante supporto agli enti locali per gli interventi finanziati dalle risorse della programmazione 2014-2020, ed un presidio efficace per garantire la piena e corretta implementazione dei dati nella nuova Anagrafe per l'edilizia scolastica (ARES 2.0).



## Le politiche SOCIO-SANITARIE<sup>28</sup>

Si confermano anche questo anno sia il buon livello qualitativo della sanità italiana rispetto al panorama internazionale per durata della vita e condizioni degli anziani con malattie croniche, efficienza gestionale e investimenti in prevenzione, sia criticità ormai storiche del debole finanziamento pubblico - sotto la media europea -, del peso significativo e crescente della spesa privata out of pocket a carico dei cittadini, e del non completo rispetto degli obiettivi di equità ed universalismo. I tassi di ospedalizzazione e di posti letto per abitante, come pure la disponibilità di infermieri, si collocano su livelli inferiori a quelli di molti paesi europei. Ed anche le differenze in termini di qualità e quantità dell'offerta di servizi sanitari tra le regioni ed i rispettivi sistemi sanitari, nonché le forme di mancato accesso o di accesso difficoltoso ai servizi per le frange più deboli della popolazione, permangono evidenti.

L'impatto devastante della pandemia da Covid-19 ed il suo lungo decorso hanno provocato nel sistema un aumento del finanziamento pubblico e delle borse di specializzazione per medici. Ma al contempo si sono verificati: un arretramento della speranza di vita alla nascita, che passa dagli 83,2 anni medi del 2019 agli 82,3 del 2020; la riduzione dei posti letto in degenza ordinaria per acuti rispetto alla popolazione, che cala del 13,5%; ed il peggioramento degli stili di vita, in particolare per il consumo eccedentario di alcol, che sale dal 15,8% al 16,8%, e per il fumo di tabacco, che sale dal 18,7% al 18,9%, ambedue dopo un lungo periodo di trend discendente. Tanto che flette verso il basso con il 2020 la curva dell'indice composito relativo all'obiettivo 3 dell'Agenda dell'Onu al 2030, pubblicato da ASviS nel suo rapporto annuale 2021.

Secondo i dati ufficiali più recenti, al 10 marzo 2022 si contano in Italia dall'inizio della pandemia 13.214.498 casi totali di Covid, e 156.493 deceduti a causa del Covid. Del totale dei casi segnalati, 2.169.116 sono relativi al 2020, 4.237.257 al 2021, e oltre 4,5 milioni sono stati diagnosticati nel solo mese di gennaio 2022 (42% del totale). Il che si spiega in gran parte con la aumentata capacità diagnostica che il sistema ha acquisito nel tempo. Il tasso di incidenza annuale standardizzato è pari a 3.438 casi per 100 mila abitanti nel 2020 ed a 7.681 casi per 100 mila abitanti nel 2021.

Grazie all'impatto di una potente campagna vaccinale, iniziata il 27 dicembre 2020, e della disponibilità in tempi record di vaccini efficaci, la letalità (il rapporto tra morti e malati), molto alta a inizio pandemia, è passata dal 15% (1 paziente su 7) nella prima ondata, al 3% tra ottobre e novembre 2020. A inizio 2022 la letalità si è attestata sul valore dell'1%. In particolare, è significativamente diminuita la mortalità nella fascia di età più colpita dalla malattia in forma grave, vale a dire tra gli anziani ed in particolare tra gli over 80, per i quali a fine 2021 è stata raggiunta una copertura vaccinale relativa al ciclo primario del 95%. Si stima che, grazie ai vaccini, solo tra gennaio e settembre 2021 si siano risparmiati 22 mila morti e 9 mila ricoveri.

Due ulteriori aspetti in particolare si segnalano rispetto agli effetti della pandemia sul

<sup>28</sup> - A cura di Carla Collicelli, CNR Ethics, Sapienza Combiomed, ASviS Relazione Istituzionali

sistema di offerta della sanità italiana e sulle sue performance. Il primo attiene alle conseguenze subite a livello di altre patologie rispetto al Covid, in quanto numerosi dati segnalano il forte aumento delle patologie psichiatriche e del disagio psicologico, specie tra gli adolescenti, ed un peggioramento dal punto di vista della prevenzione e della tempestività ed appropriatezza delle cure per molte patologie importanti a seguito dell'intasamento delle strutture ospedaliere e del blocco delle prestazioni ordinarie richieste da pazienti non Covid.

Un secondo aspetto riguarda i finanziamenti, in quanto, secondo i calcoli di Altems, due anni di pandemia hanno determinato una spesa aggiuntiva in Italia di 19 miliardi di euro, di cui 11,5 miliardi per l'incremento della spesa regionale, 4,3 miliardi per l'acquisto di dispositivi, farmaci specifici e software, e 3,2 miliardi per i vaccini. Importante è stato anche l'impegno rivolto all'aumento dei posti letto in terapia intensiva, pari al 78% tra 2020 e 2022.

In generale il sistema ha mostrato una notevole capacità di risposta all'emergenza, la popolazione ha reagito in maniera responsabile alle disposizioni ed alla campagna vaccinale, e particolarmente encomiabili sono stati e sono tuttora l'impegno e la dedizione del personale sanitario, specie ospedaliero e infermieristico. Ma la pandemia ha messo ancora una volta a nudo le lacune ed inadempienze del Servizio Sanitario Nazionale italiano, più volte segnalate da questo Rapporto e da tutti gli osservatori scientifici, in particolare per quanto riguarda il basso numero di posti-letto per abitante, la mancata copertura degli organici, specie infermieristici, le lacune della medicina e della sanità territoriali ed extra-ospedaliere, la debole integrazione socio-sanitaria, i ritardi della telemedicina, le differenze di performance tra regioni e territori, la spesa out of pocket (OOP) dei cittadini, la carente equità degli accessi.

Tutto ciò ha dato vita ad un dibattito e ad una azione istituzionale del tutto nuovi, volti ad affrontare con una prospettiva ed un impegno più incisivi che in passato le lacune e criticità, a cominciare dal Piano Next Generation EU (NG EU), lanciato dalla Commissione Europea a gennaio 2020, per finire al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, approvato nella sua forma definitiva a luglio 2021.

Significativa, per l'efficienza e l'efficacia del sistema della sanità italiana, è l'azione appena iniziata di attuazione del Piano per la sua parte dedicata alla sanità ed al sociale, che comprende due componenti, quella relativa alle reti di prossimità (strutture intermedie e telemedicina, ed in particolare Case di Comunità e Ospedali di Comunità e rafforzamento dell'assistenza domiciliare e dell'integrazione socio-sanitaria); e quella relativa a innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN.

Per quanto riguarda le realizzazioni ad oggi, a dicembre 2021 è stata approvata a livello europeo la relazione con cui l'Italia ha dato conto di quanto effettuato secondo lo scadenziario previsto. E sono in corso le azioni previste che entro giugno 2022 dovranno produrre una riforma (quella dell'assistenza territoriale) e 5 investimenti (Case di Comunità, Assistenza Domiciliare, Rete tecnologica degli ospedali, telemedicina e ospedali di comunità).

## Verso un modello di Welfare integrato: nuove sfide per le politiche sociali<sup>29</sup>

Il 2021 rappresenta l'anno in cui gli effetti negativi della pandemia da Covid\_19 si consolidano o si acuiscono su un ventaglio sempre più ampio di dimensioni di vita delle persone. Come messo in evidenza dalle indagini ripetute nel tempo di Eurofound dedicate agli effetti della pandemia sulla popolazione europea/sui cittadini europei (Eurofound, 2021), il protrarsi di tale situazione ha inciso negativamente sia sul benessere mentale delle persone, con maggiori rischi associati di cadere in situazioni di depressione per oltre il 60% dei rispondenti, sia sul versante lavorativo così come quello dell'accesso ai servizi pubblici, soprattutto quelli sanitari.

In un contesto tanto complesso anche a livello europeo, le stime preliminari dell'ISTAT relative all'incidenza della povertà assoluta familiare per il 2021, nonché le proiezioni contenute nella Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2022 del MEF evidenziano come questa si manterrà sopra il 7 % almeno fino al 2024, cancellando, di fatto, molti dei progressi compiuti e visibili nelle stime del 2019 dove tale valore si attestava al 6,4% a livello nazionale.

Dal punto di vista delle politiche sociali tale situazione implica una pressione costante (e intensa) sul sistema dei servizi di welfare di cui sono visti gli effetti nel 2020 e nel 2021 e che verosimilmente continuerà nei prossimi anni.

La multidimensionalità delle dinamiche in gioco richiede una risposta sempre più integrata da parte delle politiche pubbliche e, in particolare delle politiche sociali ampiamente intese, focalizzando l'attenzione non solo sulla componente monetaria degli interventi welfare ma, sempre di più, anche sulla componente servizi.

L'obiettivo principale di tale approccio è quello di creare le condizioni per la messa a regime di un modello di welfare che migliori la qualità complessiva del sistema di offerta dei servizi sociali e sappia rispondere in maniera più efficace ai nuovi bisogni e alle nuove istanze delle persone più fragili (persone in povertà, anziani, persone con disabilità e minori). In quest'ottica il 2021 ha rappresentato un anno importante poiché si sono gettate le basi per il rafforzamento di un welfare integrato. Tale processo di rafforzamento si basa principalmente su quattro 'pilastri' tra loro complementari: il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021- 2023; il PNRR; il PON Inclusion (quello in corso e quello in via di definizione) e il piano di interventi previsto nelle leggi di Stabilità 2021 e 2022.

L'analisi della programmazione di indirizzo testimonia la transizione da un modello di welfare assistenziale, volto sostanzialmente alla protezione in termini sanitari e sociali dei cittadini, ad un welfare più orientato a garantire il benessere delle persone, risultato di un lavoro di collaborazione e interconnessione fra tutti gli attori coinvolti: dall'istituzione pubblica al privato/privato sociale, fino ad arrivare alle famiglie e ai

<sup>29</sup> - A cura di Paolo Onelli et al, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

cittadini direttamente interessati.

Il primo strumento è il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Si tratta di un documento che in maniera ancor più netta rispetto ai documenti di programmazione precedenti mette in evidenza alcune questioni fondamentali: in primo luogo, viene ripresa e rilanciata la questione dei livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale; una seconda questione rilevante è connessa al complesso sistema dei finanziamenti a supporto delle politiche sociali, caratterizzato nella maggioranza dei casi da una stabilità ormai acquisita; infine, il Piano definisce una serie di priorità ben definite e declinate in due macro categorie: le azioni di sistema e gli interventi rivolti alle persone di minore età.

Le ultime due leggi di bilancio sembrano andare proprio in tale direzione: nel documento del 2021 si trova il potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali attraverso l'individuazione di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali che ridefinisce il rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente; nella legge di bilancio 2022 è presente una prima definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e l'identificazione degli ambiti territoriali sociali (ATS) quale sede di programmazione, coordinamento e realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio.

Un ulteriore strumento a supporto del welfare integrato è il PNRR: in particolare la Missione 5, Inclusione e Coesione sociale che, attraverso la Componente 2, si prefigge il compito di intervenire sulle situazioni di fragilità sociale ed economica, per sostenere le famiglie e la genitorialità con specifiche linee d'intervento dedicate alle persone con disabilità e agli anziani non autosufficienti. Le principali direttrici del piano di investimento e riforma fanno capo a una proficua integrazione tra sistema sanitario e sistema sociale, volta a valorizzare la dimensione dell'autonomia dei beneficiari. Queste misure sono accompagnate da un rilevante investimento infrastrutturale e da riforme attese da tempo: la legge quadro per la disabilità e quella sul sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti.

Un rinnovato sostegno può arrivare, infine, dal nuovo Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla povertà 2021-2027, che potrà orientarsi ad un ampliamento, sostenuto anche dalla Commissione europea, delle misure e degli interventi riconducibili ai servizi sociali e, in tal modo, rafforzare la proposta di un nuovo modello di welfare integrato.

Nel quadro degli interventi a supporto della nuova programmazione, sono recenti gli interventi del Ministero del Lavoro con la stesura del Piano Operativo per la presentazione da parte degli Ambiti Territoriali Sociali di proposte di adesione alle progettualità nell'ambito della Missione 5 del PNRR e la conseguente pubblicazione dell'Avviso 1/2022 per la presentazione di proposte di intervento da parte degli Ambiti Territoriali Sociali. Coerentemente con le linee programmatiche, anche in tali documenti l'elemento della complementarità e dell'integrazione è centrale, così come la definizione e l'articolazione dei LEPS sono considerati un elemento rilevante per la costruzione di un'offerta integrata di servizi.

È in via di definizione, infine, il nuovo Piano Nazionale per la Non Autosufficienza, di cui uno dei punti innovativi va individuato nel focus "sull'intensità del bisogno",

ovvero l'attenzione sulla necessità assistenziale crescente della persona come misura di servizi e misure erogabili, in base al grado di non autosufficienza.

L'articolato corpo di norme e misure, predisposto per rinnovare il modello di welfare nel Paese, interviene su un contesto le cui problematiche sono note e complesse. I diversi territoriali, anche nella dimensione degli strumenti e dei servizi sociali e sanitari disponibili, rappresentano il primo elemento sul quale viene richiesto un intervento volto a ridurre le differenze nell'ottenimento di una risposta idonea ad un bisogno.

A sostegno di tale strategia, sarà necessaria una stabile collaborazione interistituzionale tra i diversi livelli di governance e di attuazione, per accompagnare una rinnovata centralità dei livelli locali che, prima ancora di essere attuativa, impegna le tante amministrazioni nelle funzioni manageriali e di governo.

Il territorio costituisce la sede finale anche per l'individuazione della più efficace combinazione tra la capacità della pubblica amministrazione di esprimere un catalogo di servizi e i trasferimenti monetari laddove indispensabili, tenendo nella giusta considerazione le implicazioni connesse al graduale riequilibrio di questi fattori nel sostegno e nell'assistenza ad individui e famiglie.

La predisposizione di modelli di rete integrata, tra i diversi territori e tra sistemi che insistono su medesimi ambiti locali, costituisce un ulteriore indirizzo generale, che risponde alla duplice esigenza di uniformità nei processi di erogazione dei servizi e, altrettanto rilevante, di regolazione delle relazioni tra sistemi di servizi che sono chiamati a rispondere in maniera integrata a bisogni complessi e personalizzati, dove la definizione e la modellizzazione dei livelli essenziali assumono un ruolo ancor più strategico.



## L'assistenza ai non autosufficienti<sup>30</sup>

Si può dire che il 2021 non ha cambiato nulla di quanto descritto nella Relazione del 2020 a proposito della condizione dei soggetti, delle famiglie, delle residenze, degli addetti all'assistenza, degli squilibri territoriali.

Di buono c'è tuttavia da segnalare l'apertura di un dibattito sull'argomento e un complesso di iniziative sfociate in due decisioni adottate: quelle del PNRR alle Misure 5 e 6 e i commi da 159 a 171 (più il 677) della legge finanziaria per il 2022 (la n. 234 del 30 dicembre 2021).

Nel PNRR abbiamo una batteria di misure e investimenti in programma: i Punti Unici di Accesso (PUA); *Housing* temporaneo e stazioni di posta; 1.288 Case della Comunità; 602 Centrali Operative Territoriali; 381 Ospedali di Comunità, Telemedicina.

Si proclamano quattro "categorie di interventi da realizzare da parte dei Comuni, singoli o in associazione (Ambiti sociali territoriali), quali: (i) interventi finalizzati a sostenere le capacità genitoriali e a supportare le famiglie e i bambini in condizioni di vulnerabilità; (ii) interventi per una vita autonoma e per la deistituzionalizzazione delle persone anziane, in particolare non autosufficienti; (iii) interventi per rafforzare i servizi sociali a domicilio per garantire la dimissione anticipata e prevenire il ricovero in ospedale; (iv) interventi per rafforzare i servizi sociali attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli assistenti sociali." E ancora: "La linea di attività più corposa del progetto (oltre 300 milioni) è finalizzata a finanziare la riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi, dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presenti nel contesto istituzionalizzato."

Il tutto dovrebbe concretizzarsi entro il 2026 con la realizzazione e ammodernamento di strutture che dovranno poi essere dotate di personale per farle funzionare.

In legge di bilancio si proclama di voler concretizzare i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) richiamandosi alla Costituzione (Art. 117), alla legge 328 del 2000, al decreto legislativo n. 147 del 2017. Si sollecita con insistenza il coordinamento tra il sistema sanitario e quello dei servizi sociali nell'ambito di un complesso di norme per la verità ben congegnate, ma (comma 170) "In sede di prima applicazione sono definiti i seguenti LEPS, individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalle Rete della protezione e dell'inclusione sociale...nella seduta del 28 luglio 2021: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente." Al comma 164 si riconosce che per il sostegno alla domiciliarità, possono essere erogati, oltre alla indennità di accompagnamento, aiuti per remunerare badanti dipendenti dalla famiglia "o per l'acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore dell'assistenza sociale

30 - A cura di Aldo Amoretti, "Professione in Famiglia"



non residenziale.”

Il tutto dovrebbe concretizzarsi con le risorse costituite dal fondo per la non autosufficienza che nel 2021 è stato di 800 milioni e che in base al comma 168 “è integrato per un ammontare pari a euro 100 milioni per l’anno 2022, a euro 200 milioni per l’anno 2023, a euro 250 milioni per l’anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dall’anno 2025.” All’ultimo momento è spuntato un comma 677 che aggiunge 15 milioni per il 2022.

E’ noto che presso il ministero della salute è costituita una commissione presieduta dal Mons. Paglia, presso quello del lavoro una presieduta dall’On. Livia Turco; presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si è pure costituita una commissione. Lo scopo è quello di elaborare una legge delega per una riforma generale sul tema non autosufficienza.

Si è anche costituita una coalizione di associazioni (oltre 50) che si è autodefinita “Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza” con a capo il Prof. Cristiano Gori.

Seguita a sorprendere che da tutti i discorsi, documenti, provvedimenti restino fuori i fenomeni quali *caregiving* e *badantato*. Sono prevalentemente donne sia le caregiver che le badanti. Queste ultime per la gran parte immigrate. È in discussione una legge su caregiver, ma si ha diritto di temere che non la si concluda entro la legislatura in corso. In quanto alle badanti va ricordato come il tentativo di sanatoria della immigrazione irregolare (Decreto-legge n. 34 del 2020) è stato un fallimento clamoroso. E siamo sempre più di fronte al fatto che non si trovano persone disponibili e questo lavoro. L’associazione Domina stima in 200mila l’esigenza di personale per famiglie o imprese di servizi per le medesime.

Si impone l’esigenza di una nuova sanatoria, ma con norme efficaci e una fase di reclutamento organizzato e alla luce del sole di quel personale che serve anche con nuove norme apposite.

## Le politiche per Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca<sup>31</sup>

Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>32</sup>, la Missione 4 (M4) articola le misure per il comparto Istruzione e Ricerca per un totale di 30,88 miliardi di euro stanziati, pari al 16,12% dell'intero PNRR<sup>33</sup>. Questa Missione prevede a sua volta due Componenti, ovvero aree di intervento che affrontano sfide specifiche, composte a loro volta da Investimenti e Riforme. Le Componenti sono: la M4C1 - *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università* (con un totale destinato pari a 19,44 miliardi di euro) e la M4C2 - *Dalla ricerca all'impresa* (11,44 miliardi). Le risorse amministrative dal Ministero dell'Istruzione ammontano a 17,59 miliardi di euro<sup>34</sup>.

Per l'Istruzione sono previste 11 linee di investimento, 6 destinate alle infrastrutture e 5 alle competenze. Il Piano prevede altresì 6 riforme per porre il sistema scolastico al centro della crescita del Paese in dimensione europea. Si tratta di misure che incidono su aspetti strategici: riorganizzazione del sistema scolastico; formazione del personale; procedure di reclutamento dei docenti; sistema di orientamento per gli studenti; riordino degli istituti tecnici e professionali e degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Sul sito del Ministero è presente una sezione relativa al PNRR in costante aggiornamento<sup>35</sup>.

Per Università e Ricerca sulla M4C1 sono previste 4 riforme e 4 linee di investimento, mentre sulla M4C2 sono previste 1 riforma e 11 linee di investimento. Gli interventi sulla Componente 1 riguardano il welfare studentesco (borse di studio per l'accesso all'università), l'orientamento attivo nella transizione scuola-lavoro, le risorse per qualificare la didattica e le competenze universitarie avanzate, i dottorati di ricerca. Propedeutiche a queste misure sono le riforme sulle classi di laurea, sulle lauree abilitanti per determinate professioni, sugli alloggi per gli studenti e sui dottorati. Per quanto riguarda la Componente 2, il MUR ha competenza diretta su 7 Investimenti mentre i restanti 4 sono di competenza del MISE. Gli interventi riguardano tre ambiti, ovvero il rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese, il sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico, e il potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione. La riforma propedeutica a questi interventi (Attuazione di misure di sostegno alla R&S per promuovere la semplificazione e la mobilità) sarà implementata dal MUR e dal MISE attraverso la creazione di una cabina

31 - A cura di Cristina Stringher, INVALSI; Brigida Blasi, ANVUR; Angelo Mari, LUMSA; Sandra Romagnosi, ANVUR.

32 - Le informazioni qui riportate sono tratte da <https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/missioni-pnrr/istruzione-e-ricerca.html> e da <https://pnrr.istruzione.it/>

33 - Per l'inquadramento complessivo del PNRR italiano, si rimanda all'introduzione di questo volume. Per il comparto Istruzione, si può altresì consultare Cristanini, D. (2021). *PNRR e dintorni. Le misure e le idee per dare una nuova forma alla scuola. Dossier CISL Scuola*. Roma: CISL Scuola. Disponibile su:

[https://www.cislscuola.it/index.php?id=2872&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=32687&cHash=66677802fe3c2595b972aa95f9de2e0b](https://www.cislscuola.it/index.php?id=2872&tx_ttnews%5Btt_news%5D=32687&cHash=66677802fe3c2595b972aa95f9de2e0b)

34 - Fonte: <https://pnrr.istruzione.it/>

35 - <https://pnrr.istruzione.it/>.

di regia interministeriale.

Complessivamente, il PNRR nasce con l'intento di rilanciare il Paese a seguito dell'enorme impatto della pandemia da COVID-19 e per questo pare utile fornire informazioni per comprendere la situazione del Comparto Conoscenza, con particolare riferimento all'anno di avvio del PNRR, attraverso un focus su dati essenziali e iniziative previste per i segmenti Sistema 0-6, Istruzione, Università e Ricerca.

In questo capitolo ci si sofferma particolarmente sul sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia, che ha ricevuto un notevole impulso dai fondi PNRR. Si passano in rassegna: i dati di riferimento; le misure del PNRR a sostegno del sistema; gli atti di programmazione già adottati; le questioni aperte del sistema e il ruolo determinante dei comuni nell'attuazione del PNRR. Per la sezione Istruzione, oltre al dettaglio delle misure previste dal PNRR in termini di riforme e investimenti, ci si sofferma sui dati salienti che informano la redazione stessa del PNRR, quali quelli sull'edilizia scolastica, le dotazioni tecnologiche, gli apprendimenti degli studenti e la dispersione scolastica implicita ed esplicita, anche alla luce degli impatti della pandemia da COVID-19. Per l'Università e la Ricerca si dettagliano gli investimenti e le riforme previste nel PNRR e si forniscono dati relativi all'impatto della pandemia da COVID-19 sul sistema universitario, oltre alle principali novità sulla valutazione della ricerca.

Da questa rassegna emergono alcuni aspetti salienti. Per quanto concerne i dati di sistema, preoccupa il calo demografico costante, che nel 2021 ha raggiunto un nuovo minimo storico dall'Unità d'Italia con **399.431 nuovi nati**. Altrettanto allarmante appare il dato sulla *learning loss*, ovvero la perdita di apprendimenti dovuta anche alla pandemia da COVID-19: nel 2021, **oltre la metà degli studenti di scuola secondaria non raggiunge le competenze di matematica e inglese previste nel curriculum nazionale al termine di 13 anni di scolarità**, in aumento rispetto alle rilevazioni INVALSI del 2019. **Permangono i cronici divari territoriali** nella distribuzione dei servizi del sistema 0-6, nelle competenze degli studenti di istruzione secondaria e nella dispersione scolastica. Il sistema Istruzione sembra però in grado di reagire, per quanto di sua competenza: si segnala infatti l'ottimo riscontro ai bandi finora attivati dal Ministero Istruzione sui fondi PNRR e il definitivo aggancio dei servizi educativi per i bambini tra zero e tre anni d'età al sistema nazionale di educazione e istruzione, con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il sostegno ai costi di gestione previsti dalle più recenti disposizioni.

Nell'Università, l'esperienza della DaD, che è stata attivata nell'emergenza pandemica e che ha consentito il proseguimento delle attività, è stata valutata in maniera positiva dall'82,2% degli studenti (Almalaurea 2021) così come dall'88% dei docenti (ANVUR 2020). Tuttavia, il 78,4% degli studenti continua a preferire la didattica in presenza rispetto a quella a distanza, soprattutto per gli aspetti relazionali e il rapporto diretto con i docenti (81,6%). Anche i docenti hanno lamentato la scarsa interazione con gli studenti e il 46% di loro ha dichiarato di aver avuto la percezione di una minore concentrazione degli studenti in DaD rispetto alla presenza. Tra gli aspetti della DaD è, invece, particolarmente apprezzata dall'80% degli studenti la possibilità di rivedere le lezioni registrate.

## Le politiche di tutela dell'ambiente - Ministero della Transizione Ecologica<sup>36</sup>

Per quanto riguarda le politiche ambientali in campo internazionale la ex Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS) ha svolto le proprie attività in coerenza con i processi internazionali in corso (Agenda 2030, Quadro Globale Biodiversità Post 2020, UNFCCC), perseguendo l'obiettivo della cooperazione internazionale ambientale, come da indirizzo del DM 170 del 7/8/2020, attraverso la collaborazione bilaterale, multilaterale, con organizzazioni internazionali, soprattutto di matrice onusiana, e con le istituzioni finanziarie.

La cooperazione bilaterale si basa su accordi di mutua collaborazione, improntati a responsabilità, trasparenza e rispetto delle strategie nazionali proprie dei Paesi beneficiari, stipulati generalmente con i Ministeri dell'Ambiente. Ad oggi, sono attivi 26 Protocolli di Intesa. Nel processo viene promossa la partecipazione del settore pubblico, privato e non-profit, nonché, laddove opportuno, università enti di ricerca scientifica e tecnica e organizzazioni non governative. Per quanto riguarda gli ambiti territoriali, la priorità è data all'Africa, e in particolare, al Sahel, al Bacino del Mediterraneo, ai piccoli stati insulari (SIDS) e i Paesi dell'area ASEAN; i settori tematici prioritari sono quelli legati all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità e del suolo.

Le procedure operative di gestione e monitoraggio dei progetti sono state indirizzate alla responsabilizzazione delle controparti, alla riattivazione dei progetti bloccati dall'emergenza COVID 19, ad una modalità trasparente di gestione ed all'adozione di una metodologia univoca di monitoraggio e valutazione delle fasi progettuali basata sull'approccio RBM (*Results Based Management*).

Le attività multilaterali di cooperazione internazionale ambientale dell'allora MATTM e ora MiTE si realizzano sia attraverso accordi con organizzazioni internazionali globali e regionali, meccanismi finanziari previsti dai trattati internazionali e partnership volontarie, sia attraverso la partecipazione a processi e attività di carattere istituzionale regionale nel sistema onusiano (UNECE).

Le attività multilaterali della Direzione sono le seguenti:

- UNECE - partecipazione al *Comitato per le Politiche Ambientali - Committee Environmental Policies (CEP)*;
- UNECE - partecipazione al processo *Ambiente per l'Europa (EfE)*;
- UNECE - partecipazione all'*Expert Group dell'Environmental Performance Review WGECC - Co-presidenza con la Commissione Europea del Gruppo di lavoro Europa-Asia Centrale su cooperazione ambiente e clima*;
- Iniziativa *3DEN - Digital Demand-Driven Electricity Networks - finalizzata a facilitare la diffusione di sistemi digitali e intelligenti*,

<sup>36</sup> - Contributo a cura della ex Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS)

- *ICAT - Initiative for Climate Action Transparency* volontario accordo MiTE legato alla tematica del clima.
- *FAO - Accordo su International Alliance on Climate Smart Agriculture (IACSA)* accordo volontario MiTE legato alla tematica del clima, sottoscritto nell'aprile 2014. Progetto operativo concluso a fine 2021 e valutazione dei risultati a livello FAO entro metà 2022.
- *FAO - Global Bioenergy Partnership (GBEP)*; per la promozione di efficienza energetica, bioenergie e sistemi energetici smart, è un'iniziativa lanciata al 08 del 2005 (il MITE la sostiene sin dalla sua istituzione nel 2006). È un accordo volontario la cui partecipazione MITE è in chiusura nel 2022.

L'obiettivo della cooperazione internazionale ambientale viene perseguito, come da indirizzo del DM 170 del 7/8/2020, anche attraverso la collaborazione con organizzazioni internazionali, soprattutto di matrice onusiana:

- United Nations Development Programme (UNDP), con cui sono in essere numerosi accordi di finanziamento per attività volte alla promozione dello sviluppo sostenibile, delle energie rinnovabili e della cooperazione allo sviluppo;
- United Nations Environmental Programme (UNEP), con cui il MiTE partecipa a diverse iniziative soprattutto in ambito Mediterraneo e vicino Oriente;
- United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), con cui è in corso una collaborazione per la realizzazione del Progetto "Creating Lands of Opportunities";
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), con cui è in corso il progetto "FIPEE - Fostering International Partnerships between companies and/or institutions operating in the Energy and Environment sectors" incentrato sulla promozione del partenariato internazionale tra PMI e istituzioni nei settori dell'energia e dell'ambiente in sette Paesi (Botswana, Cuba, Etiopia, Kazakistan, Kenya, Marocco, Perù);

I rapporti con le istituzioni finanziarie costituiscono uno strumento di intervento per la cooperazione ambientale internazionale attraverso il quale il MiTE partecipa a programmi di promozione dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo. Il Ministero ha siglato accordi con diverse istituzioni finanziarie e tali collaborazioni hanno permesso il raggiungimento di importanti risultati, rafforzando le capacità dei paesi di individuare o preparare progetti "green" o di resilienza al cambiamento climatico, promuovendo lo Scale-up di programmi e progetti ambientali e consentendo di sviluppare quadri di riferimento per mobilitare finanziamenti, catalizzare investimenti privati, soprattutto nei Paesi più fragili e verso tecnologie più innovative e ad alto rischio.

Il Ministero della Transizione Ecologica partecipa a diversi programmi insieme al Gruppo Banca Mondiale con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, la diffusione delle energie rinnovabili, maggiore sensibilizzazione sui temi dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico.



Il MiTE ha firmato un accordo anche con la Banca Interamericana di Sviluppo per aderire alla *Sustainable Energy Facility for the Easter Caribbean Expanded (SEF-Expanded)*, gestito dalla Banca di Sviluppo Caraibica (CDB) eco- finanziato dal Green Climate Fund (GCF) e dalla stessa IDB con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo dell'energia geotermica in cinque stati orientali dei Caraibi: Dominica, Grenada, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia e Santa Vincente Grenadine.

Con la Banca Africana il MiTE partecipa al fondo *Sustainable Energy Fund for Africa (SEFA)* per sostenere progetti di piccole e medie dimensioni in materia di rinnovabili ed efficienza energetica in Africa.

Il Ministero e Cassa Depositi e Prestiti hanno firmato un accordo quadro di cooperazione inter amministrativa volto alla istituzione della "Climate & Sustainable Development Italian Platform", con l'obiettivo di aumentare le risorse finanziarie per la cooperazione in materia di sviluppo sostenibile e lotta ai cambiamenti climatici.

Tutte le informazioni relative alla cooperazione ambientale internazionale sono disponibili sulla pagina <https://www.mite.gov.it/pagina/accordi-di-collaborazione-bilaterale-e-multilaterale>

### **Direzione generale per l'economia circolare<sup>37</sup>**

Nel corso dell'anno 2021, caratterizzato dal perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la Direzione generale – in raccordo con le altre strutture del Ministero – ha incrementato la qualità del livello dei servizi offerti alle imprese e ai cittadini.

Nel suddetto anno, considerata l'esperienza maturata nel 2020, l'Amministrazione ha saputo cogliere le opportunità date da una modalità mista di lavoro (ordinario/ smart-working), rendendone ancora più efficace l'organizzazione. Tale modalità ha avuto certamente un impatto positivo sia sotto il profilo della produttività del lavoratore che del benessere individuale.

Come noto, il nostro Paese è impegnato nel porre in essere tutte le misure necessarie per agevolare la transizione verso un'economia di tipo circolare che favorisca la prevenzione nella produzione dei rifiuti, attraverso una progettazione sostenibile dei prodotti e dei materiali, il riutilizzo ed il riciclo dei beni usati e che, al contempo, minimizzi lo sfruttamento delle risorse naturali ed energetiche nel processo produttivo.

In tal modo, sarà possibile realizzare una politica ambientale sostenibile che consenta ai cittadini di riconnettersi con la comunità e con il territorio offrendo nuove possibilità ambientali, sociali ed economiche alle future generazioni.

Nell'ambito delle proprie competenze, nel corso del 2021, la Direzione ha proseguito l'attività di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione, di approvazione degli statuti adeguati trasmessi dai consorzi, di vigilanza e controllo sull'operato dei tali

---

37 - Contributo a cura della Direzione generale per l'economia circolare



sistemi sia per verificarne l'azione svolta a tutela dell'ambiente, sia la correttezza e l'efficacia della gestione economica

In particolare, si è analizzato il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo normativamente imposti, l'andamento della realtà economica ed il quadro generale della corretta gestione dei rifiuti, la congruità dei costi sostenuti e la loro attinenza alla realtà economica, il corretto impiego del contributo ambientale, l'imputazione degli avanzi di gestione, garantendo al contempo che gli stessi operassero nel rispetto della libera concorrenza tra operatori di settore.

Al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali e alle esigenze manifestate nel corso degli anni dai soggetti operanti in ambito ambientale, è stato assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione dei decreti legislativi n. 187, 196 e 197 dell'8 novembre 2021, con i quali sono state recepite le direttive (UE) 2019/1161, 2019/904 e 2019/883, che rappresentano un ulteriore strumento verso la transizione ecologica. Nello specifico, con il D.lgs. n. 187 del 2021 sono state introdotte misure volte alla promozione di veicoli puliti a basso consumo energetico nel trasporto su strada; con il D.lgs. n. 196 del 2021 sono state definite le misure necessarie per la riduzione dell'impatto delle plastiche monouso sull'ambiente; con il D.lgs. n. 197 del 2021 sono state individuate le necessarie azioni da porre in essere in merito agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi. È stato, inoltre, necessario fornire chiarimenti in relazione alle disposizioni normative contenute nel D.lgs. n. 116 del 2020 a seguito delle osservazioni trasmesse dagli stakeholders pubblici e privati interessati, al fine di contemperare le esigenze manifestate dagli stessi. A tale scopo sono state apportate alcune modifiche al vigente decreto legislativo n. 152 del 2006, attraverso emendamenti negli strumenti legislativi a disposizione.

In data 30 settembre 2021, il Ministero ha avviato una consultazione pubblica sulle Linee programmatiche per l'aggiornamento della Strategia nazionale per l'economia circolare, che si è conclusa in data 30 novembre 2021. La consultazione è stata aperta a soggetti pubblici e privati potenzialmente interessati, e nel merito sono pervenuti circa cento contributi. In tal modo cittadini ed imprese, trasmettendo le proprie best practices, hanno avuto l'opportunità di contribuire ad individuare le azioni strategiche da porre in essere nel prossimo futuro per raggiungere gli importanti target ambientali a livello europeo, volti a implementare la circolarità dell'economia.

Inoltre, nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con i decreti ministeriali n. 396 e n. 397 del 28 settembre 2021, sono stati definiti i criteri di selezione per i progetti relativi a raccolta differenziata, impianti di riciclo e iniziative "flagship" per le filiere di carta e cartone, plastiche, RAEE, tessili (Missione 2, Componente 1 del PNRR). Sono stati, altresì, pubblicati i relativi Avvisi per la presentazione delle proposte, come rettificati in data 24 novembre 2021, i cui destinatari - a seconda della tipologia di Avviso - sono gli EGATO operativi o, in loro assenza, i Comuni e le imprese.

Sempre in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è stata individuata quale riforma necessaria l'adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006. In data 7 dicembre 2021, la Direzione ha trasmesso il Rapporto preliminare ai soggetti competenti in materia

ambientale ed avviato la fase di *scoping* della procedura di Valutazione ambientale strategica. Nella definizione di detto Programma, che rappresenta uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti, è stato rilevante acquisire i contributi dei soggetti interessati per individuare i macro-obiettivi e le linee strategiche cui detti Enti si attengono nell'elaborazione della propria pianificazione.

La Direzione, altresì, ha adottato una serie di iniziative volte a supportare, attraverso l'erogazione di contributi, cofinanziamenti e credito d'imposta, i soggetti che, con le loro attività imprenditoriali, hanno avviato percorsi volti alla promozione dell'economia circolare. Inoltre, è stata data attuazione alla disposizione che demandava al Ministero la individuazione di criteri e modalità per il riparto del Fondo finalizzato a sostenere le società di gestione degli impianti di riciclo dei rifiuti che, nell'ultimo anno di crisi pandemica da Covid-19, hanno continuato con difficoltà ad operare nonostante la crisi del sistema generata dal calo della domanda di materiale riciclato, nonché, mediante altro specifico fondo, la individuazione di attività di studio, verifica tecnica e monitoraggio per le plastiche monouso.

Per le suddette iniziative, la Direzione ha pubblicato appositi bandi, ha supportato gli operatori del settore, promuovendo molteplici attività di interlocuzione (ad es. FAQ).

Occorre, inoltre, evidenziare le attività espletate per la digitalizzazione degli adempimenti in materia di rifiuti attinente ai nuovi obblighi previsti dal sistema di tracciabilità degli stessi, attualmente effettuati in modalità cartacea. A tal fine, nel corso dell'anno 2021, è stata avviata la sperimentazione, con il supporto di un campione rappresentativo di imprese, del Prototipo di Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, ai fini del suo perfezionamento, per ottenere un flusso di dati certi e funzionali alle politiche ambientali e di sviluppo economico.

Nella medesima direzione, è stato reso operativo il Registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate relative all'*end of waste* di cui all'articolo 184-ter del D.lgs. n. 152 del 2006, che contribuisce ad una più efficace programmazione delle strategie per l'economia circolare.

Inoltre, in relazione alla partecipazione dei cittadini ai processi amministrativi, la Direzione ha provveduto a fornire riscontro alle istanze di accesso agli atti acquisite, nonché a fornire supporto per le tematiche ambientali per cui la Direzione vanta una competenza istituzionalmente riconosciuta. Si è dato altresì riscontro agli Interpelli ambientali di cui all'articolo 3-septies del d.lgs. n.152 del 2006 che consente di inoltrare al Ministero della transizione ecologica, istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. I soggetti cui è consentito inoltrare tali richieste sono Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni o province autonome. Le indicazioni fornite nelle risposte ai suddetti interpelli, pubblicate sul sito istituzionale del Ministero in apposita pagina, costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale.

La digitalizzazione e la semplificazione degli adempimenti ambientali, quindi,

consentono in tal senso di agevolare un percorso comune tra amministrazione pubblica ed imprese e cittadini in modo tale che, lavorando in sinergia, gli stessi siano facilitati ad attuare misure volte ad un'efficace transizione verso modelli circolari di economia.

## **Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare<sup>38</sup>**

### Recepimento direttiva veicoli

La Direzione al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali in materia di promozione di veicoli puliti adibiti al trasporto su strada, ha assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 187 con cui è stata recepita la direttiva (UE) 2019/1161.

Per quanto riguarda le iniziative di promozione dell'economia circolare, nel corso del 2021, la Direzione ha avviato la revisione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e ha curato la pubblicazione di sette bandi diretti alle pubbliche amministrazioni, agli istituti di ricerca e alle imprese.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, che dovrà essere adottato dal Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, individua specifiche misure di intervento volte a promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti e definisce idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per misurarne l'attuazione.

In merito ai bandi, nel 2021 è stata pubblicata la prima edizione del programma sperimentale Mangiaplastica che destina un contributo alle amministrazioni locali che intendono installare eco-compattatori per la raccolta differenziata di bottiglie per bevande in PET.

Attraverso il bando rivolto agli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti sfusi o alla spina e che aprono di nuovi negozi destinati esclusivamente alla vendita di prodotti sfusi, è stata perseguita la riduzione della produzione dei rifiuti.

Il settore imprenditoriale è stato poi destinatario di altre due iniziative volte a favorire, attraverso l'erogazione di contributi, la diffusione di semilavorati e prodotti finiti composti da materiale riciclato, di compost di qualità derivante da trattamento della frazione organica differenziata dei rifiuti, e di prodotti e di imballaggi di recupero.

Il settore della ricerca, infine, è stato destinatario di tre bandi per il finanziamento di progetti di ricerca volti a: prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso (DPI per COVID-19) e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecompatibili; sviluppare nuove tecnologie per il recupero, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti

<sup>38</sup> - Contributo a cura della Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare

di apparecchiature elettriche ed elettroniche; incentivare l'ecodesign dei prodotti e la corretta gestione dei relativi rifiuti favorendo, in particolare, l'allungamento del ciclo di vita del prodotto e lo sviluppo di tecnologie per la prevenzione, il recupero, il riciclaggio ed il trattamento di categorie di rifiuti attualmente non servite da un'adeguata filiera di gestione e pertanto destinate a smaltimento.

Per quanto concerne la promozione e diffusione delle politiche integrate di prodotto e degli acquisti verdi per la pubblica amministrazione, conosciuti anche come Green Public Procurement (GPP), la Direzione ha continuato a fornire il proprio contributo nell'ambito

di iniziative di formazione volte a rafforzare le conoscenze delle stazioni appaltanti in materia.

Nello specifico, sono proseguite le attività del progetto CREIAMO PA finanziato dal PON Governance 2014 - 2020, mirato alla formazione e diffusione del GPP, che ha reso disponibile un percorso formativo a distanza, aperto anche alle imprese, con l'obiettivo di fornire gli strumenti conoscitivi e le metodologie necessarie all'inserimento e all'adempimento dei criteri ambientali minimi e dei criteri sociali nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione. Tale percorso è composto da 15 moduli, suddivisi in unità, fruibile in modalità e-learning accessibile dal sito alla seguente pagina

<https://creiamopa.minambiente.it/index.php/formazione>.

Ai moduli a distanza si affiancano ulteriori attività formative fruibili a tutti come webinar e workshop, in cui sono approfonditi aspetti ritenuti particolarmente critici o rilevanti e in cui sono analizzati casi specifici al fine di favorire lo sviluppo di capacità tecnico-specialistiche in grado di coniugare al meglio le esigenze di integrazione dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale nelle procedure degli appalti pubblici.

Anche nel 2021 sono state coinvolte Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e associazioni, Città metropolitane, Agenzie per l'Ambiente, Enti e Istituzioni di Ricerca pubblici, Aziende sanitarie e ospedaliere, Università e Istituti di istruzione universitaria, Parchi nazionali, Consorzi ed Enti gestori, Gestori di Pubblici Servizi, Imprese pubbliche e private.

Sono stati organizzati, in particolare, due webinar sul tema del monitoraggio del GPP all'interno degli Enti e sul tema delle verifiche e dei controlli della conformità ai CAM in fase di valutazione da parte delle Stazioni Appaltanti delle offerte degli operatori economici nelle procedure di gara pubbliche e tre workshop, sempre in modalità online, relativi alla risoluzione di alcune criticità in merito all'applicazione dei CAM calzature, allo sviluppo della rete territoriale per la stesura del Piano di Azione della Regione Calabria e alle buone pratiche per l'adozione di politiche GPP e la facilitazione dell'inserimento dei CAM nei Parchi e nelle Aree Protette regionali e nazionali. A tali eventi hanno partecipato complessivamente 402 persone.

Inoltre, nel 2021 sono stati realizzati un workshop e due tavoli tecnici nell'ambito del progetto Mettiamoci in Riga, <https://mettiamociinriga.minambiente.it>, che mira a sviluppare e diffondere, attraverso il confronto tra PA, settori produttivi e mondo

della ricerca, metodologie per l'applicazione del LCA (Life Cycle Assessment) e del LCC (Life Cycle Costing) nei processi di governance, in particolare nel settore degli acquisti, e allo stesso tempo a rafforzarne l'uso anche nei settori produttivi, lavorando in sinergia con il Progetto ARCADIA, gestito da ENEA, che sta sviluppando la Banca Dati Italiana LCA.

### Ex DG PNA (Patrimonio Naturalistico) e della ex DG MAC (Mari e Coste)<sup>39</sup>

Nel 2021 si è celebrato il trentesimo anniversario della promulgazione della legge Quadro sulle Aree Protette, la 394/91, il primo strumento normativo a dettare principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree protette in Italia emanato in attuazione del più ampio principio costituzionale di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi che ha affermato la concreta necessità di sottoporre a protezione dinamica lo straordinario patrimonio naturale italiano e persino internazionale.

I Parchi italiani rappresentano da sempre una eccellenza nel mondo della ricerca applicata sui temi della biodiversità e delle interazioni con le attività dell'uomo. Le aree protette italiane hanno dimostrato di svolgere efficacemente il loro compito di conservazione della biodiversità, rappresentando un'eccellenza nel mondo della ricerca applicata sui temi della conservazione e delle interazioni con le attività dell'uomo.

La biodiversità e le aree protette sono decisive per concorrere alla ridefinizione di un peculiare modello di sviluppo economico del nostro Paese, imperniato sullo straordinario e irripetibile valore del nostro patrimonio naturale, intrecciato con valori culturali e storico-architettonici ineguagliabili. In particolare, i parchi nazionali, insieme a tutte le altre tipologie di aree protette, rappresentano una risorsa e un'opportunità per settore turistico che, se ben orientato e gestito, può consentire la promozione e la valorizzazione delle attività agricole e prodotti di qualità, il ripristino di ambienti degradati, il presidio e il rilancio di territori marginali e soggetti a fenomeni di spopolamento e arretratezza.

#### Programma sperimentale per la forestazione urbana

##### *Riferimento normativo*

Il decreto-legge n.111 del 14/10/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141 (c.d. Decreto clima), prevede all'articolo 4, comma 1, l'autorizzazione di una spesa di euro 15 milioni per il finanziamento di un programma sperimentale di silvicoltura e forestazione urbana e periurbana nelle Città metropolitane, a valere sulla quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO2 destinata al Ministero della transizione ecologica, rispettivamente per le annualità 2020 e 2021.

<sup>39</sup> Contributo a cura della ex DG PNA (Patrimonio Naturalistico) e della ex DG MAC (Mari e Coste)



### *Attuazione*

Nel luglio del 2021 si è conclusa la valutazione dei progetti per l'annualità 2020 effettuata dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico con la graduatoria dei progetti presentati dalle Città Metropolitane e ammessi a finanziamento e la allora Direzione Generale per il patrimonio naturalistico ha trasmesso alle Città metropolitane gli esiti dell'istruttoria con l'elenco dei progetti ammessi a finanziamento.

Per la seconda annualità 2021 del "programma sperimentale per la riforestazione urbana", la legge 30 dicembre 2020, n. 178 recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*" la spesa è stata definita in 18 milioni anziché i 15 milioni previsti inizialmente dal decreto legge di riferimento sopra citato.

Per quanto riguarda la seconda annualità del programma sperimentale per la riforestazione urbana, a seguito di un secondo avviso pubblico con scadenza 20 luglio 2021, le 14 città metropolitane, destinatarie dei fondi, sono pervenute complessivamente 40 proposte progettuali, che a seguito della valutazione del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico che ha predisposto una graduatoria dei 38 progetti su 40 ritenuti ammissibili a finanziamento Con decreto direttoriale 141 del 13 dicembre 2021 è stata approvata la graduatoria dei n. 38 progetti ammessi a finanziamento di cui n. 12 approvati con prescrizioni e raccomandazioni.

### Attività relative alle Z.E.A - Zone Economiche Ambientali

- Bando per il contributo straordinario nelle ZEA

#### *Riferimento normativo e attuazione*

L'art. 4 della l. 111/2019, così come convertita dalla legge 141/2019, ha istituito del Zone Economiche Ambientali (Zea) ovvero delle zone, che coincidono con i territori dei Parchi Nazionali e quindi con i Comuni in essi compresi, e che sono destinatarie di risorse affinché su questi territori si possano realizzare progetti green.

Il decreto interministeriale 244 del 27 novembre 2020 ha definito le modalità per il riconoscimento di un contributo straordinario ai sensi di quanto previsto dall'art. 227 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e modificato dall'articolo 55, comma 3-bis del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il Bando per il contributo straordinario nelle ZEA del 15 febbraio 2021, pubblicato sul sito del Ministero, ha stabilito i termini e modalità di presentazione delle domande per il riconoscimento di un contributo straordinario e le indicazioni operative in merito alle procedure di concessione ed erogazione del contributo straordinario, ha indicato il termine del 15 marzo 2021 entro cui inviare, attraverso la piattaforma informatica, a pena di inammissibilità, la domanda di contributo.

In ragione delle finalità sottese dall'art. 227 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ed al fine di favorire la massima partecipazione degli interessati alla domanda di contributo straordinario ed attivare l'accesso al servizio online di presentazione delle istanze anche con un altro strumento di identificazione digitale con la presentazione della domanda, tramite l'applicazione web accessibile dal portale <https://www>.



contributozea.it, anche con lo strumento SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale, con un secondo atto di proroga in data 13 aprile 2021 il termine di scadenza per la presentazione delle domande di contributo è stato prorogato al giorno 14 maggio 2021.

Con decreto 46 del 14 settembre 2021 della Direzione generale del patrimonio naturalistico è stato approvato il piano di riparto del Contributo straordinario ZEA di cui al Decreto Ministeriale del 27 novembre 2020 n. 244 per la destinazione della somma complessiva assentita di € 25.416.938,35.

- PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come noto, l'Unione europea ha risposto alla crisi pandemica con il *Next Generation EU* (NGEU), un programma che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Il 2021 è stato un anno cruciale per la definizione dei prossimi obiettivi mondiali per la conservazione della biodiversità e, a tal proposito, fondamentale rilevanza rappresenta, per il MiTE, l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è divenuta realtà con la recente approvazione da parte dell'Unione europea, con la destinazione di circa il 37% delle misure specifiche indirizzate alla transizione ecologica.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è il documento che il Governo italiano ha predisposto per illustrare come il nostro Paese intende investire e gestire i fondi assegnati nell'ambito del programma *Next Generation EU* e presenta un calendario di riforme collegate, finalizzate in parte all'attuazione del piano e, in parte, alla modernizzazione del Paese.

Nel PNRR è presente la Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica ed in essa la Componente C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica e la Missione - 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile Componente C2 - Intermodalità e logistica integrata, nel cui ambito ricadono i progetti presentati dalla ex Direzione generale per il patrimonio naturalistico e dalla ex Direzione Generale Mare e Coste.

M2C4 - investimento 3.1 - "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano".

Nella Missione 2 - Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" in cui è inserito l'Investimento 3.1 "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano".

In linea con le strategie nazionali e comunitarie, l'investimento è finalizzato alla forestazione urbana e periurbana nelle 14 Città metropolitane, sempre più esposte a problemi legati all'inquinamento atmosferico, con la messa a dimora di 6.6 milioni di alberi, al 2026, per la tutela della biodiversità e l'efficientamento dei servizi ecosistemici, per contrastare il superamento dei limiti d'inquinamento atmosferico, per agevolare l'assorbimento di CO<sub>2</sub> e per mitigare gli effetti delle "isole di calore".

Tale investimento completa, prosegue e rafforza le azioni di forestazione in ambito urbano e periurbano delle Città metropolitane avviate con il decreto ministeriale del 9 ottobre 2020 in attuazione delle previsioni dell'art. 4 del decreto-legge 1 ottobre n. 111, convertito con legge n. 141 del 12 dicembre 2019 per migliorare la qualità della vita e

il benessere dei cittadini attraverso la realizzazione di boschi urbani e periurbani.

Gli obiettivi indicati nella scheda progetto PNRR dal punto di vista dei *Milestones* prevedono, nel 2021, l'elaborazione della documentazione tecnico scientifica di base e l'approvazione del piano di forestazione da parte del MiTE e, nell'anno 2022, attività di progettazione degli interventi da parte delle Città metropolitane con la messa a dimora di 1,65 milioni di alberi.

Il Piano di forestazione urbana deve essere in linea con gli obiettivi della legge 12 dicembre 2019, n. 141 e prevedere i criteri e i requisiti per la progettazione e selezione degli interventi, tenendo conto della loro valenza ambientale e sociale, dei livelli di riqualificazione e fruibilità, di qualità dell'aria, di localizzazione nelle aree già oggetto di procedure d'infrazione.

Ai fini dell'attuazione dell'investimento, nel rispetto delle *Milestones* e dei *Target* approvati dalla Commissione europea nell'ambito del PNRR, in data 24 novembre 2021 è stato sottoscritto un Accordo, redatto ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, tra: la Direzione Patrimonio Naturalistico del Ministero della Transizione ecologia; l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale ISPRA, l'Arma dei Carabinieri, Comando unità forestali ambientali e agroalimentari CUFA e l'Istituto nazionale di statistica e il Centro di Ricerca CIRBISES, per l'elaborazione della documentazione tecnico-scientifica di base, alla luce del rilievo trasversale del lavoro che implica competenze diverse e del carattere tecnico delle valutazioni, assume valenza imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi prefissati per l'elaborazione del Piano di Forestazione.

Con il D.M. 493 del 30.11.2021 è stato approvato il "Piano di forestazione urbana ed extraurbana", che costituisce il traguardo (*milestone*) previsto al 31 dicembre.

I benefici prefissati dall'attuazione dell'investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dal miglioramento della qualità dell'aria e della vita in 14 città metropolitane, da una sempre maggiore tutela della biodiversità con la messa a dimora di 6,6 milioni di alberi per creare foreste urbane/periurbane e contrastare l'inquinamento.

#### M2C4 - investimento 3.2 - "Digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette"

Nella Missione 2 - Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" in cui è inserito l'Investimento 3.2 "Digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette" che prevede procedure standardizzate e digitalizzate per la modernizzazione, l'efficienza e l'efficace funzionamento delle aree protette nelle loro varie dimensioni, quali la conservazione della natura, la semplificazione amministrativa delle procedure e i servizi per i visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette, con una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro.

In particolare, è previsto il rafforzamento della gestione di tutti i 24 parchi nazionali e delle 29 aree marine protette, attraverso l'implementazione di procedure standardizzate e digitalizzate riguardanti i seguenti tre ambiti strategici ai fini della modernizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia d'azione delle aree protette: conservazione della natura finalizzata ad approfondire le conoscenze sullo stato di conservazione della natura

attraverso lo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle pressioni e delle minacce su specie e habitat e del cambiamento climatico; servizi digitali ai visitatori finalizzata a creare le condizioni per un'economia basata sul capitale naturale attraverso servizi e attività incentrate sulle risorse locali (natura, enogastronomia, artigianato, arte, cultura, ecc.) e, al contempo, a promuovere educazione, informazione e sensibilizzazione sui temi del turismo sostenibile e del consumo consapevole di risorse e la semplificazione amministrativa orientata alla semplificazione amministrativa e digitalizzazione delle procedure per i cittadini, le imprese e i visitatori dei Parchi nazionali e delle aree marine protette.

I benefici prefissati dall'attuazione dell'investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati da una sempre più efficace conservazione della natura grazie a un attento monitoraggio dei luoghi e all'introduzione di attività per il ripristino e la conservazione degli habitat, dalla dotazione di servizi digitali al pubblico per promuovere educazione, formazione, informazione e sensibilizzazione sui temi del turismo sostenibile e del consumo critico di risorse nonché da una gestione amministrativa più semplice per rispondere in modo preciso e puntuale alle richieste degli utenti.

#### M2C4 - investimento 3.3 - "Rinaturazione dell'area del Po"

Nella Missione 2 Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 *"Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine"* e, in essa, l'Investimento 3.3 *"Rinaturazione dell'area del Po"* che, in coerenza con le strategie nazionali e comunitarie, prevede di intervenire su un'area caratterizzata da pressioni antropiche che hanno inciso negativamente su alcuni degli habitat presenti ed hanno aumentato il rischio idrogeologico. La misura mira in particolare a riattivare i processi naturali e a favorire il recupero della biodiversità, garantendo il ripristino del fiume e un uso più efficiente e sostenibile delle risorse idriche, attraverso interventi di riqualificazione consistenti nella riattivazione e riapertura di lanche e rami abbandonati, nella riduzione dell'artificialità dell'alveo con particolare riferimento all'adeguamento dei "pennelli di navigazione", nella riforestazione diffusa naturalistica e nel contenimento di specie vegetali alloctone invasive;

Il progetto *"Rinaturazione dell'area del Po"* è finalizzato alla riqualificazione fluviale, al ripristino dei servizi ecosistemici, alla regolazione del ciclo idrologico, all'attenuazione dei picchi di piena e alla riduzione delle sollecitazioni idrodinamiche in corrispondenza degli argini maestri in frodo, perseguendo obiettivi di riqualificazione dell'ecosistema fluviale integrati con la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico quali: il miglioramento del potere auto-depurativo della risorsa idrica; il miglioramento della capacità di ricarica della falda; la protezione dall'erosione; la riqualificazione ambientale; il consolidamento del corridoio ecologico; la tutela della biodiversità; l'assorbimento di carbonio; l'incremento delle attività produttive, anche attraverso la messa in disponibilità di materiali inerti che dovranno in parte essere movimentati in alveo per riequilibrare il bilancio del trasporto solido e mitigare l'incisione delle quote di fondo.

Pertanto, nel rispetto delle Milestones e dei Target approvati dalla Commissione europea nell'ambito del PNRR in data 16 novembre 2021 è stato sottoscritto un Accordo, redatto ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, tra la Direzione Patrimonio

Naturalistico del Ministero della Transizione ecologia, le Regioni territorialmente interessate agli interventi Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, l’Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po e l’Agenzia Interregionale per il fiume Po.

I benefici prefissati dall’attuazione dell’investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dal recupero dell’alveo del fiume e delle sue sponde, degli habitat naturali e della biodiversità, dalla riduzione del rischio di dissesto idrogeologico e dalla riqualificazione di 1.500 ettari di bacino e riattivazione di 51 milioni di metri cubi di lanche e rami abbandonati.

#### M2C4 - investimento 3.5 - “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini”

Nella Missione 2 Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 “*Salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine*” e, in essa, l’Investimento 3.5 - “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini” che prevede interventi su larga scala per il ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane con una serie di azioni che richiedono una conoscenza approfondita della localizzazione, dell’estensione e dello stato degli habitat costieri e marini nonché interventi su larga scala per il ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane, rafforzando il sistema nazionale di ricerca e osservazione degli ecosistemi marini e costieri.

L’obiettivo prefissato è rappresentato dal fronteggiare il degrado degli ecosistemi mediterranei e recuperare almeno il 20 per cento dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane entro il 2026, in modo da raggiungere gli obiettivi europei di protezione della diversità e favorire la sostenibilità di attività fondamentali come la pesca, il turismo, l’alimentazione e la crescita blu.

Pertanto, in data 7 dicembre 2021 è stato sottoscritto un Protocollo d’intesa tra Ministero della Transizione Ecologica e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale finalizzato a dare attuazione all’investimento 3.5 definendo le linee di attività per la realizzazione di sistemi di osservazione degli ecosistemi marini e marino-costieri tramite sistemi di osservazione non stazionari e sistemi di osservazione *in situ*, la mappatura degli habitat marini costieri e di acque profonde di interesse conservazionistico, le attività di ripristino ecologico dei fondali e degli habitat marini tramite misure di protezione ecologica e gli interventi di ripristino attivo e attuazione di misure di tutela.

Altresì, in data 23 dicembre 2021 è stato sottoscritto un Protocollo d’intesa tra Ministero della Transizione Ecologica, la Difesa - rappresentata dallo Stato Maggiore della Marina Militare e dalla Direzione degli Armamenti Navali - NAVARM - che opera in seno al Segretariato Generale della Difesa e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale con il quale si è formalizzata l’attività di progettazione e realizzazione della nuova unità navale maggiore *multipurpose*, rendendo pertanto possibile la predisposizione del bando per la realizzazione dell’unità entro giugno 2022.

I benefici prefissati dall’attuazione dell’investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dal ripristinare e tutelare i fondali degli habitat marini per: prevenire la scomparsa degli ecosistemi mediterranei, migliorare la ricerca utilizzando nuovi strumenti tecnologici ed aumentare l’attrattività, anche per il turismo, delle aree

interessate.

M3C2 - investimento 1.1 - Interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (Green Ports)

Nella Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” Componente 2 “Intermodalità e logistica integrata” il Mite partecipa alla Misura 1 “Sviluppo del sistema portuale” con l’obiettivo di rendere le attività portuali più compatibili e armoniose con le attività e la vita urbana, grazie ad interventi per ridurre i consumi energetici e aumentarne la sostenibilità ambientale, utilizzando anche energie rinnovabili. Queste misure contribuiranno a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030.

La misura intende ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e migliorare la qualità dell’aria nelle città portuali. Verranno quindi realizzati interventi mirati all’efficienza energetica e alla promozione dell’uso delle energie rinnovabili nei porti. L’obiettivo finale è quello di risparmiare il 20% delle emissioni totali annue di CO<sub>2</sub> nell’area portuale interessata.

I progetti contenuti nella Misura 3 riguardano, infatti, interventi di riforma sui porti che, insieme agli investimenti previsti a valere sui fondi nazionali, sono finalizzati a garantire l’intermodalità con le grandi linee di comunicazione europee, sviluppando collegamenti con i traffici oceanici e con quelli intermediterranei, aumentando la dinamicità e la competitività del sistema portuale italiano, in un’ottica di riduzione delle emissioni climalteranti.

Gli investimenti consentiranno un aumento dei volumi di passeggeri e merci, comportando una sostanziale riduzione del traffico stradale. Allo stesso tempo, essi contribuiranno alla creazione di posti di lavoro, non solo nelle aree portuali ma anche nell’entroterra, stimolando lo sviluppo economico sia a livello locale che nazionale

Il progetto “Green ports” è riservato alle Autorità di sistema portuale (AdSP) del Centro-Nord che non sono state interessate dal Programma di azione e coesione “Infrastrutture e Reti”, che ha finanziato progetti analoghi nelle restanti AdSP del Mezzogiorno.

Ai fini dell’attuazione dell’investimento in data 25 agosto 2021 è stato pubblicato sul sito del Mite l’Avviso pubblico di manifestazione di interesse per la formulazione di proposte progettuali nell’ambito della componente intermodalità e logistica integrata.

I benefici prefissati dall’attuazione dell’investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dalla maggiore conservazione del patrimonio naturalistico e della biodiversità nelle aree portuali, dalla riduzione dell’inquinamento nelle città portuali per renderle vivibili e dalla riqualificazione delle aree dal punto di vista sociale e economico.

□ Procedure autorizzative

Nell’ambito della Direttiva Zoo 1999/22/CE ricade l’attività di rilascio delle licenze per le aperture dei giardini zoologici a cura della Direzione PNA. La Direttiva, infatti, “ ha lo scopo di promuovere la conservazione della fauna selvatica, potenziando il ruolo dei “Giardini Zoologici” negli ambiti della conservazione e della biodiversità.



Essa è stata recepita in Italia con il D.lgs. 21 marzo 2005, n.73. La licenza è rilasciata con decreto del Ministro della transizione ecologica e del mare, di concerto con i Ministri della salute e delle politiche agricole, alimentari e forestali sentita la Conferenza unificata, previa verifica del possesso dei requisiti stabiliti agli allegati all'art. 3 del decreto legislativo nel rispetto dell'art. 4. Infatti, la licenza deve essere acquisita prima che la struttura inizi la propria attività di esposizione al pubblico di specie selvatiche.

L'elenco delle strutture licenziate fino al febbraio 2021 può essere consultato al seguente *link*:

<https://www.mite.gov.it/pagina/giardini-zoologici>.

Nell'ambito dell'applicazione in Italia della disciplina CITES e del regolamento unionale sul commercio di specie selvatiche (Reg. (CE) n. 338/97), di cui alla Convenzione di Washington (nota con l'acronimo di CITES), la Direzione generale patrimonio naturalistico e mare - PNM rilascia le autorizzazioni previste per la produzione ed il riconfezionamento di caviale ai sensi del DM 06.05.2008. Nel 2021 è stata autorizzata una nuova struttura al riconfezionamento.

L'elenco delle strutture autorizzate fino al febbraio 2022 può essere consultato al seguente *link*:

<https://cites.org/eng/common/reg/ce/IT>

Ai sensi del DM 23.03.1994, la DG-PNM provvede anche alla registrazione delle istituzioni scientifiche che possono usufruire delle deroghe previste dall'art. VII, paragrafo 6 della Convenzione CITES per lo scambio di campioni museali e da erbario o campioni diagnostici per la ricerca forense.

Inoltre, registra presso il Segretariato CITES gli allevamenti ed i vivai che riproducono animali e piante iscritte nell'Appendice I della Convenzione.

La DG-PNM, in qualità di Autorità di Gestione CITES, partecipa a tutti i consessi dell'Unione europea ed internazionali competenti previsti dalla Convenzione CITES e dal regolamento unionale sul commercio di specie selvatiche (Reg. (CE) n. 338/97).

Il Ministero della transizione ecologica affida la gestione, su delega, agli enti locali o a consorzi di scopo costituiti tra gli stessi enti locali, istituzioni scientifiche e associazioni riconosciute. Le attività in esse consentite, a cittadini ed imprese, sono regolamentate in modo da contemperare le finalità di tutela e quelle di sviluppo socio-economico. Per tali motivazioni, divieti ed attività consentite sono stabiliti, attraverso un processo partecipato, in un regolamento di disciplina, dettagliati in un regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area protetta ed ulteriormente specificati e aggiornati, in una gestione adattativa, con disciplinari annuali. È sulla base di questi disciplinari, nel rispetto dei sovrastanti livelli regolamentari, che i soggetti gestori emanano, annualmente, gli avvisi per le richieste di autorizzazione allo svolgimento delle diverse attività da parte di cittadini ed imprese (dalla pesca professionale a quella ricreativa, dal diporto al noleggio delle imbarcazioni, dal diving al trasporto passeggeri). Tali disciplinari, che contengono anche i corrispettivi da versare e le sanzioni in caso di inosservanza di divieti e regole, sono applicabili dal soggetto gestore, previo nulla osta della Direzione per il mare e le coste del Ministero della transizione ecologica. Le



aree marine protette sono attualmente 29 più due parchi sommersi, e per tutti, ogni anno, vengono valutate le proposte dei disciplinari, salvo i casi in cui i soggetti gestori motivino che non sia necessario provvedere ad un aggiornamento rispetto all'anno precedente.

## **Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare<sup>40</sup>**

### **Recepimento direttiva veicoli**

La Direzione al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali in materia di promozione di veicoli puliti adibiti al trasporto su strada ha assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 187 con cui è stata recepita la direttiva (UE) 2019/1161.

Per quanto riguarda le iniziative di promozione dell'economia circolare, nel corso del 2021, la Direzione ha avviato la revisione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e ha curato la pubblicazione di sette bandi diretti alle pubbliche amministrazioni, agli istituti di ricerca e alle imprese.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, che dovrà essere adottato dal Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, individua specifiche misure di intervento volte a promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti e definisce idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per misurarne l'attuazione.

In merito ai bandi, nel 2021 è stata pubblicata la prima edizione del programma sperimentale Mangiaplastica che destina un contributo alle amministrazioni locali che intendono installare eco-compattatori per la raccolta differenziata di bottiglie per bevande in PET.

Attraverso il bando rivolto agli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti sfusi o alla spina e che aprono di nuovi negozi destinati esclusivamente alla vendita di prodotti sfusi, è stata perseguita la riduzione della produzione dei rifiuti.

Il settore imprenditoriale è stato poi destinatario di altre due iniziative volte a favorire, attraverso l'erogazione di contributi, la diffusione di semilavorati e prodotti finiti composti da materiale riciclato, di compost di qualità derivante da trattamento della frazione organica differenziata dei rifiuti, e di prodotti e di imballaggi di recupero.

Il settore della ricerca, infine, è stato destinatario di tre bandi per il finanziamento di progetti di ricerca volti a: prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso (DPI per COVID-19) e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecompatibili; sviluppare nuove tecnologie per il recupero, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; incentivare l'ecodesign dei prodotti e

<sup>40</sup> Contributo a cura della Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare

la corretta gestione dei relativi rifiuti favorendo, in particolare, l'allungamento del ciclo di vita del prodotto e lo sviluppo di tecnologie per la prevenzione, il recupero, il riciclaggio ed il trattamento di categorie di rifiuti attualmente non servite da un'adeguata filiera di gestione e pertanto destinate a smaltimento.

Per quanto concerne la promozione e diffusione delle politiche integrate di prodotto e degli acquisti verdi per la pubblica amministrazione, conosciuti anche come Green Public Procurement (GPP), la Direzione ha continuato a fornire il proprio contributo nell'ambito di iniziative di formazione volte a rafforzare le conoscenze delle stazioni appaltanti in materia.

Nello specifico, sono proseguite le attività del progetto CREIAMO PA finanziato dal PON Governance 2014 - 2020, mirato alla formazione e diffusione del GPP, che ha reso disponibile un percorso formativo a distanza, aperto anche alle imprese, con l'obiettivo di fornire gli strumenti conoscitivi e le metodologie necessarie all'inserimento e all'adempimento dei criteri ambientali minimi e dei criteri sociali nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione. Tale percorso è composto da 15 moduli, suddivisi in unità, fruibile in modalità e-learning accessibile dal sito alla seguente pagina

<https://creiamopa.minambiente.it/index.php/formazione>.

Ai moduli a distanza si affiancano ulteriori attività formative fruibili a tutti come webinar e workshop, in cui sono approfonditi aspetti ritenuti particolarmente critici o rilevanti e in cui sono analizzati casi specifici al fine di favorire lo sviluppo di capacità tecnico-specialistiche in grado di coniugare al meglio le esigenze di integrazione dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale nelle procedure degli appalti pubblici.

Anche nel 2021 sono state coinvolte Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e associazioni, Città metropolitane, Agenzie per l'Ambiente, Enti e Istituzioni di Ricerca pubblici, Aziende sanitarie e ospedaliere, Università e Istituti di istruzione universitaria, Parchi nazionali, Consorzi ed Enti gestori, Gestori di Pubblici Servizi, Imprese pubbliche e private.

Sono stati organizzati, in particolare, due webinar sul tema del monitoraggio del GPP all'interno degli Enti e sul tema delle verifiche e dei controlli della conformità ai CAM in fase di valutazione da parte delle Stazioni Appaltanti delle offerte degli operatori economici nelle procedure di gara pubbliche e tre workshop, sempre in modalità online, relativi alla risoluzione di alcune criticità in merito all'applicazione dei CAM calzature, allo sviluppo della rete territoriale per la stesura del Piano di Azione della Regione Calabria e alle buone pratiche per l'adozione di politiche GPP e la facilitazione dell'inserimento dei CAM nei Parchi e nelle Aree Protette regionali e nazionali. A tali eventi hanno partecipato complessivamente 402 persone.

Inoltre, nel 2021 sono stati realizzati un workshop e due tavoli tecnici nell'ambito del progetto Mettiamoci in Riga, <https://mettiamociinriga.minambiente.it>, che mira a sviluppare e diffondere, attraverso il confronto tra PA, settori produttivi e mondo della ricerca, metodologie per l'applicazione del LCA (Life Cycle Assessment) e del LCC (Life Cycle Costing) nei processi di governance, in particolare nel settore degli

acquisti, e allo stesso tempo a rafforzarne l'uso anche nei settori produttivi, lavorando in sinergia con il Progetto ARCADIA, gestito da ENEA, che sta sviluppando la Banca Dati Italiana LCA.

## Le politiche di tutela dell'ambiente - ISPRA<sup>41</sup>

### 1- Le attività svolte dall' ISPRA in materia di controlli ambientali

Alle attività di controllo svolte dal Sistema Nazionale per la Protezione dell' Ambiente (SNPA) e da ISPRA presso gli impianti in possesso dell' Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e quelli assoggettati alla Direttiva Seveso dislocati sul territorio nazionale, si affiancano altri compiti assegnati a ISPRA con mandato istituzionale. Fra questi ultimi va inserito il supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione IPPC del Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) per il rilascio, le modifiche, i riesami e i rinnovi delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA) di competenza statale e dei Piani di Monitoraggio e Controllo proposti da ISPRA ai sensi del comma 6 del art. 29 quater del D.Lgs.152/2006, e la partecipazione all' Osservatorio Ambientale ILVA per il monitoraggio dell' attuazione del Piano ambientale presso lo stabilimento siderurgico di Taranto. Più recenti sono le attività connesse al *"processo di Siviglia"* e al *Coordinamento Servizi Idrici*.

1. Attività per l'attuazione delle direttive IPPC/IED nelle installazioni industriali di competenza statale
2. Ispezioni ambientali in insediamenti AIA nazionali
  - 2.1 Nuove modalità nello svolgimento delle verifiche ispettive dovute all'emergenza COVID
3. Attività relative all'attuazione del D.lgs. 105/2015
  - 3.1 Nuove modalità nello svolgimento delle ispezioni in stabilimenti a rischio di incidente rilevante dovute all'emergenza COVID
4. Controlli presso lo stabilimento siderurgico strategico di interesse nazionale ArcelorMittal Italia di Taranto
5. Altre attività
6. Conclusioni

### 2- Bonifiche

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, nell'ambito del tema delle bonifiche e dei siti contaminati svolge attività di supporto tecnico-scientifico al Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) sui 42 Siti di Interesse Nazionale (SIN) in accordo a quanto previsto dall'art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii..

Accanto a tale attività istituzionale, ISPRA svolge, mediante apposite convenzioni, attività di sostegno alle iniziative condotte da Enti Locali o altre PP.AA. per la bonifica

---

41 - A cura di Vincenzo Anglade et al

di suolo, sottosuolo e acque sotterranee anche in aree non SIN.

In ambito di Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA) sono state istituite strutture operative sul tema siti contaminati che lavorano al fine di garantire livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale attraverso il confronto, il trasferimento delle competenze e lo sviluppo di approcci omogenei. Ciò vale anche per l’aggiornamento annuale dei dati e la produzione e il popolamento di indicatori sui siti oggetto di procedimento di bonifica nell’ambito delle attività di reporting ambientale.

Il contributo si articola in tre paragrafi.

1. Una introduzione su ruolo e attività dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nell’ambito del tema delle bonifiche e dei siti contaminati
2. Siti di Interesse Nazionale (SIN)
3. Siti oggetto di procedimento di bonifica regionale (non SIN)

### **3-. Sistema informativo nazionale ambientale (SINA)**

L’art. 11 della legge 132/2016 individua ISPRA come responsabile dello sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e della rete SINANET a esso collegata, confermando un ruolo centrale dello stesso nella raccolta e integrazione dei dati ambientali e territoriali prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e conoscenza dell’ambiente. Il SINA rappresenta, quindi, un naturale ecosistema informativo per la Protezione e la Tutela dell’Ambiente, che in ottemperanza con quanto definito dal piano triennale per l’informatica nelle Pubbliche Amministrazioni (2019-2021) è già per normativa nazionale e europea un modello di interoperabilità.

In questo contesto si individuano due azioni di messa a sistema parallele: una di coinvolgimento delle altre Pubbliche Amministrazioni, anche al fine di supportare i flussi di dati prioritari verso la Comunità Europea attraverso la rete EIONET; l’altra operativa di realizzazione dei moduli nazionali tematici che compongono il Sistema Informativo Nazionale Ambientale. Il contributo nel presentare una panoramica delle piattaforme gestite metterà in evidenza l’importanza del processo di condivisione dei dati e servizi verso il cittadino, nonché di collaborazione tra PA tramite l’utilizzo della piattaforma di dati geografici anche durante l’emergenza COVID.

1. Il SINA per l’integrazione dei sistemi e la condivisione dei dati nel SINANET;
2. Le piattaforme tematiche del SINA (*aggiornamento*);
3. La piattaforma Sinacloud strumento di collaborazione in ISPRA-SNPA e di diffusione dati e condivisione servizi per il cittadino;
4. Conclusioni e programmi futuri.

#### 4- Rifiuti ed Economia Circolare

L'Istituto è tenuto ai sensi dell'articolo 189 del d.lgs. 152/2006 ad elaborare annualmente i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali e ne assicura la pubblicità attraverso la predisposizione dei rapporti annuali (Rapporto Rifiuti Urbani, Rapporto Rifiuti Speciali, capitolo Rifiuti dell'Annuario dei dati ambientali, capitolo Rifiuti del Rapporto sulla Qualità dell'ambiente urbano). Ha realizzato la Sezione Nazionale del Catasto dei rifiuti per via informatica ([www.catasto-rifiuti.isprambiente.it](http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it)) fornendo un quadro conoscitivo completo, costantemente aggiornato e rapidamente accessibile in materia di rifiuti. Durante l'emergenza sanitaria Covid-19, l'Istituto ha garantito la disponibilità di dati aggiornati e la funzionalità del sito del Catasto Rifiuti anche attraverso modalità a distanza.

Sempre nell'ambito dell'emergenza sanitaria, sono stati predisposti elementi tecnici in materia di classificazione dei rifiuti costituiti da dispositivi di protezione individuale usati, e fornite indicazioni operative per le corrette modalità di raccolta e gestione degli stessi, nonché effettuate stime sull'andamento della produzione nazionale di tali rifiuti.

#### 5. - Dissesto idrogeologico: le piattaforme nazionali IdroGEO e ReNDiS a supporto dell'attuazione e del monitoraggio del PNRR per la riduzione del rischio idrogeologico

Le piattaforme IdroGEO e ReNDiS forniscono un importante supporto alle decisioni nell'ambito della programmazione e monitoraggio delle misure per la riduzione del rischio idrogeologico.

La piattaforma nazionale IdroGEO sul dissesto idrogeologico in Italia è un applicativo open source e open data per la gestione, la consultazione, la condivisione e il download dei dati dell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia (IFFI), delle Mosaicature nazionali di pericolosità per frane e alluvioni e degli indicatori di rischio. Gli indicatori di rischio (popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali) vengono ampiamente utilizzati come benchmark nella programmazione nazionale e europea di settore.

Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo – ReNDiS è la piattaforma nazionale dove vengono gestite le informazioni di tutti gli interventi che, dal 1999 in poi, sono stati finanziati attraverso piani e programmi per la mitigazione del rischio idrogeologico di competenza dell'attuale Ministero della Transizione Ecologica. Dal 2015 è lo strumento operativo su cui vengono acquisite le richieste di finanziamento delle Regioni, per i progetti di nuovi interventi, e con il quale si svolgono tutte le fasi tecniche delle relative procedure istruttorie.

Con riferimento al PNRR, i dati di IdroGEO e ReNDiS saranno impiegati nelle attività di monitoraggio dell'impatto (outcome) delle misure della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente 4 "Tutela del Territorio e della risorsa idrica", Investimento 2.1 per la realizzazione di "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico", a cui sono destinati 2,487 Miliardi di Euro.

Le due piattaforme rispondono all'obiettivo di trasparenza della PA e di coinvolgimento



delle comunità, contribuendo a far aumentare la consapevolezza dei cittadini sui rischi e sulle misure di mitigazione che interessano il proprio territorio.

## 6-. Educazione e formazione ambientale

ISPRA, per mandato istituzionale, progetta e realizza attività di educazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale, con lo scopo di promuovere le conoscenze e competenze specialistiche sulle tematiche di tutela ambientale e di sostenibilità. In particolare sviluppa iniziative di educazione e di formazione ambientale rivolte a diversi target e cura rapporti di collaborazione con il mondo della scuola, della ricerca e con altri organismi, per contribuire a diffondere nell'intera società una cultura della sostenibilità autorevole in quanto scientificamente fondata.

A causa del perdurare dell'emergenza COVID, al fine di garantire la continuità dei servizi, è stata particolarmente curata la riprogettazione di tutti i percorsi formativi e di alcune attività educative, ricorrendo a metodologie didattiche a distanza sia in modalità asincrona che sincrona.

1. Le iniziative di educazione ambientale e per la sostenibilità
2. I corsi di formazione ambientale
3. I tirocini e i progetti per le competenze trasversali e per l'orientamento
4. Accordi e collaborazioni in tema di educazione e formazione ambientale

## 7-. Reporting Ambientale

In questo particolare quanto delicato momento, i prodotti di *reporting*, l'informazione e la comunicazione sulle tematiche ambientali acquisiscono un'importanza rilevante per perseguire con efficacia gli indirizzi strategici introdotti a livello nazionale ed europeo, rivolti alla protezione del nostro territorio, alla salute pubblica e al benessere dell'intera società.

La conoscenza e la diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente in Italia non soltanto consentono ai decisori politici e agli amministratori di pianificare le azioni di tutela e di gestire il territorio in modo efficace, ma sono indispensabili per accrescere la sensibilità di tutte le componenti sociali: dalla Pubblica Amministrazione all'impresa, dagli operatori dell'informazione e della cultura ai portatori d'interesse (*stakeholders*), inclusi i cittadini la cui partecipazione è basilare per indurre un cambiamento che è prima di tutto culturale.

L'Annuario dei dati ambientali ISPRA è il risultato delle azioni di raccolta, selezione e diffusione dei dati statistici e delle informazioni sulle condizioni dell'ambiente in Italia svolte dall'Istituto, nell'adempimento dei propri compiti istituzionali, in sinergia con le Agenzie per la protezione dell'ambiente regionali e delle province autonome nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) e in linea con le principali evoluzioni metodologiche internazionali. Alla sua realizzazione

contribuiscono anche numerosi organismi tecnico scientifici che cooperano allo sviluppo e al miglioramento dei contenuti.

La *Banca dati degli indicatori ambientali* costituisce sia la base informativa dei prodotti dell'Annuario dei dati ambientali ISPRA sia della pubblicazione *Transizione Ecologica Aperta: dove va l'ambiente italiano?*, il nuovo rapporto ideato dall'ISPRA che fotografa e interpreta la situazione italiana alla vigilia della sua "transizione ecologica". Un documento che, oltre a segnalare le criticità, pone in risalto i risultati raggiunti e quelli raggiungibili, illustrando a un pubblico di non esperti il perché e il significato di dati e fenomeni

(<https://annuario.isprambiente.it/sites/default/files/pdf/2021/TEA.pdf>).

Per migliorare l'efficacia degli strumenti di *reporting*, sono state utilizzate le più avanzate metodologie di analisi statistica e modalità operative attualmente a disposizione. In particolare, sono stati perfezionati il processo di acquisizione delle informazioni e quello di revisione degli indicatori; è stata sviluppata l'analisi delle serie storiche in relazione a obiettivi fissati da normative specifiche, per una migliore valutazione dei *trend* e la definizione di indicatori aggregati e compositi.

Sempre a partire dalla base informativa della *database*, sono in fase di predisposizione: *Ambiente in Italia - Trend e normative* che proporrà l'analisi di scenari futuri relativi ad alcuni temi ambientali; *Passeggiando nell'ambiente*, indirizzato al *target* scolastico e rivolto all'esplorazione di 6 percorsi ambientali (in versione pdf e multimediale-interattiva); *Atlante territoriale ambientale* che privilegerà la rappresentazione cartografica dei dati, integrata da altre informazioni a corredo, con l'obiettivo di consentire una consultazione guidata al patrimonio informativo dell'ISPRA e del SNPA con un linguaggio narrativo e divulgativo.

## 8- Biblioteca

La Biblioteca ISPRA, specializzata nelle tematiche ambientali, con particolare riferimento alle scienze della Terra, alle discipline afferenti alla pesca marittima, l'acquacoltura ed il monitoraggio delle acque, i sedimenti e gli ambienti costieri, alla biologia della conservazione, alla genetica e all'eco-etologia della fauna selvatica omeoterma, è istituzionalmente preposta a supportare le esigenze di studio e di ricerca in primis dei dipendenti dell'Istituto.

Nel 2021, naturalmente, si è trovata a fare i conti con le innumerevoli difficoltà che tutta la Pubblica amministrazione ha dovuto affrontare nel periodo dell'Emergenza Covid. Si è vista costretta e riorganizzarsi, rimodulando, nei limiti del possibile, in *smart working* le attività che il personale svolgeva usualmente in Istituto e riconvertendo in servizi a distanza quelli tradizionalmente erogati in presenza agli utenti interni ed esterni quotidianamente durante l'apertura al pubblico (in epoca pre-Covid 24h/5gg. sett. con lettura e consultazione in sede, eventuale utilizzo delle postazioni informatiche, prestito interno e interbibliotecario - ILL - *InterLibrary Loan*).

Per i dipendenti ISPRA, è stato introdotto massivamente lo *smart working* straordinario, attraverso cui è stato possibile il proseguimento di buona parte delle attività di *back*

*office* (tra cui catalogazione descrittiva, analitica, attività del Sistema di Gestione per la Qualità, completamento del Progetto per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO) con una classe di III liceo scientifico, con tour virtuale in luogo di una visita in presenza) e il potenziamento dell'erogazione dei servizi gestibili da remoto per la localizzazione del materiale di proprio interesse, fruizione delle risorse informative online in abbonamento - banche dati scientifico-ambientali, giuridiche e di normativa tecnica - e/o rese disponibili mediante specifici trial, fornitura di articoli tramite *Document Delivery (Borrowing)* attraverso la cooperazione con altre istituzioni bibliotecarie, partner dei principali progetti di cooperazione sul territorio nazionale (NILDE, ACNP, SBN).

## Le politiche di sostegno e di incentivazione delle imprese

### Gruppo Cassa Depositi e Prestiti: le misure per il rilancio<sup>42</sup>

Il Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, in occasione dell'emergenza sanitaria, ha definito e messo in atto un articolato piano di aiuti per supportare pubbliche amministrazioni e imprese. Misure emergenziali cui si sono aggiunte soluzioni per favorire la ripresa economica e sociale del Paese e rilanciarne lo sviluppo in un'ottica di lungo periodo, ispirato a criteri di sostenibilità e coesione sociale.

Con l'obiettivo di rafforzare le imprese italiane in termini di innovazione, competitività e crescita, sono state messe in campo misure straordinarie come:

- Finanziamenti diretti con o senza Garanzia dello Stato, per sostenere costi del personale, canoni di locazione, rifinanziamenti, investimenti delle medie e grandi imprese colpite dall'emergenza epidemiologica e a rispondere al fabbisogno di capitale circolante. Al 31 dicembre 2021, sono stati erogati volumi pari a circa 2,7 miliardi di euro.
- Plafond per facilitare l'accesso al credito delle imprese, in complementarietà con il sistema bancario, al fine di favorire la concessione di nuovi finanziamenti alle PMI e alle Mid-cap italiane, a sostegno degli investimenti e delle esigenze di capitale circolante, con l'obiettivo di limitare gli impatti economici avversi della fase emergenziale. Al 31 dicembre 2021, sono stati erogati volumi pari a circa 1,8 miliardi di euro.

Inoltre, in sinergia con il sistema bancario, si segnalano le seguenti principali attività:

- Rilascio di una garanzia in favore del Fondo di garanzia per le PMI esposte alla crisi pandemica, con contro-garanzia del Fondo Europeo per gli Investimenti di importo pari a 3,6 miliardi di euro, per sostenere l'accesso al credito delle PMI a condizioni vantaggiose.
- Sottoscrizione di un'obbligazione emessa da Intesa Sanpaolo - di importo pari a 1 miliardo di euro - per erogare nuovi finanziamenti a PMI e Mid Cap italiane a sostegno della ripartenza del sistema produttivo nazionale.

In quest'ultimo anno, a queste misure si sono aggiunte nuove linee di operatività che hanno consentito a CDP di supportare le imprese per la ripartenza. Tra le più importanti rientra Patrimonio Rilancio, strumento alimentato da risorse del Ministero dell'Economia e delle Finanze e gestito da CDP, che prevede una gamma di soluzioni per soddisfare le esigenze di rafforzamento patrimoniale, con processi di richiesta e valutazione integralmente digitali, rapidi e semplificati.

42 A cura di Patrizio De Juliis e Federica Oliva

L’iniziativa, riservata alle società per azioni italiane, quotate e non, con fatturato superiore a 50 milioni di euro si compone di 3 comparti:

1. Fondo Nazionale Supporto Temporaneo: interventi temporanei in aziende che hanno subito impatti derivanti dall’emergenza, coerenti con le misure previste dalla Commissione Europea nel “Quadro Temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del Covid-19”.
2. Fondo Nazionale Strategico: investimenti di lungo periodo, con il coinvolgimento di altri investitori di mercato, in imprese caratterizzate da solide prospettive di crescita, per supportarne i piani di sviluppo.
3. Fondo Nazionale Ristrutturazioni Imprese: interventi in aziende caratterizzate da temporanei squilibri patrimoniali e finanziari, ma con adeguate prospettive di redditività futura.

Il rilancio del Paese dovrà necessariamente passare da una rapida ed efficace implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che rappresenta un’occasione senza precedenti per l’Italia.

In questo contesto, Cassa Depositi e Prestiti intende rafforzare il proprio impegno a supporto delle pubbliche amministrazioni nazionali e locali, anche grazie alla “norma advisory” in forza della quale a CDP e alle sue controllate potranno essere affidati servizi di assistenza, consulenza e gestione di fondi pubblici e alla definizione di un accordo quadro con il Ministero dell’Economia e delle Finanze. Il comune obiettivo è rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni per accelerare la realizzazione degli investimenti, facilitare il rispetto dei tempi e il conseguimento di obiettivi e traguardi previsti.

All’attività di advisory, si accosta quella di gestione delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e strutturazione di soluzioni finanziarie volte a massimizzare intensità e rapidità di spesa e, ove opportuno, aumentare l’effetto leva.

Ad oggi, CDP sta svolgendo attività di advisory su progetti che hanno beneficiato di risorse del PNRR per 2,7 miliardi di euro ed è direttamente coinvolta nella gestione di 3,3 miliardi di euro a valere su misure specifiche del Piano (es. venture capital, turismo, agroalimentare, fondo Simest). Gli strumenti di intervento in corso di strutturazione da parte di CDP prevedono in taluni casi il coinvolgimento anche di capitali di terzi. Tali iniziative sono attese generare investimenti nel territorio per oltre 9 miliardi di euro.

Per concludere, gli scenari futuri si presentano ricchi di opportunità e di sfide. L’Italia ha l’occasione di superare alcuni gap storici rispetto ai quali i Piani europei di ripresa e resilienza sono una condizione necessaria ma sicuramente non sufficiente per garantire uno sviluppo duraturo e sostenibile.

Il Gruppo CDP conferma così la propria vicinanza al Paese nei momenti più difficili, in linea con la sua storia, orientato al supporto dei territori e del tessuto imprenditoriale nazionale.

## Contributo SACE<sup>43</sup>

Il Gruppo SACE, costituito da SACE Spa e dalle sue controllate Simest, SACE BT, SACE Fct e SACE SRV, ha mobilitato complessivamente nel 2021 circa 42 miliardi di euro di risorse in favore delle imprese italiane. Tali risorse sono state veicolate attraverso l'operatività tradizionale a sostegno dell'export e dell'internazionalizzazione delle nostre imprese, cui si sono aggiunte nell'ultimo biennio le nuove missioni a supporto del mercato domestico attraverso lo strumento emergenziale Garanzia Italia, dedicato alla liquidità delle imprese colpite dagli effetti della Pandemia, e la Garanzia Green, dedicata ai progetti connessi alla transizione ecologica italiana.

L'operatività di SACE Spa ha generato il 66% delle risorse mobilitate dal Gruppo, pari a 27,6 miliardi di euro, di cui circa la metà si riferiscono al sostegno dell'export italiano, nella forma di soluzioni assicurativo-finanziarie che consentono alle nostre imprese di vendere prodotti e servizi offrendo ai clienti esteri dilazioni di pagamento più estese o finanziamenti a condizioni favorevoli, a vantaggio della propria competitività commerciale.

Le aree verso le quali si sono registrati i maggiori flussi di risorse mobilitate sono state le Americhe, in particolare verso Stati Uniti e Perù, e i paesi dell'Europa Emergente. I settori che maggiormente hanno beneficiato del supporto di SACE a sostegno delle loro esportazioni sono il manifatturiero, le infrastrutture e costruzioni e il settore minerario, oltre naturalmente le grandi filiere del Made in Italy come la cantieristica navale, l'energia e il petrolchimico. Comparti che comprendono sia grandi aziende leader del mondo, ma anche un sistema di ampie filiere di PMI subfornitrici specializzate. In termini di numerosità delle operazioni sostenute, oltre al manifatturiero e alle infrastrutture e costruzioni, altri settori come ad esempio commercio all'ingrosso, automotive e agroalimentare figurano tra i principali beneficiari di questa operatività.

Il 2021 è stato l'anno in cui il riformato sistema di supporto pubblico alle esportazioni - introdotto con il DL Liquidità - è entrato pienamente a regime. Le nuove disposizioni del Governo proiettano SACE verso una maggiore capacità di sostegno alle esportazioni grazie a un sistema evoluto di coassicurazione tra SACE e MEF, a supporto non solo dei grandi progetti ma anche delle PMI e delle filiere strategiche per l'export italiano. Al 31 dicembre 2021, il portafoglio complessivo in coassicurazione pubblica, Stato e SACE, di operazioni export e internazionalizzazione deliberate da SACE ammonta a circa 81 miliardi. Il Piano Annuale elaborato per il 2022 prevede una domanda massima di copertura assicurativa pari a 30 miliardi di euro, che si stima possa avere impatti positivi sull'economia: fino a 92 miliardi sul valore della produzione, fino a 31 miliardi sul PIL (di cui circa 15 miliardi da PMI) e fino a 440.000 addetti sull'occupazione (di cui circa 205.000 da PMI). Lo Statutory Cover Limit Cumulato, il limite di massima esposizione assumibile per conto dello Stato e da SACE, indicato in seno alla legge di Bilancio, viene confermato per il 2022 in 120 miliardi di euro.

<sup>43</sup> - Contributo a cura di Alessandro Terzulli e Ivano Gioia, SACE

Nel mese di marzo 2022 è stato finalizzato il riassetto del Gruppo SACE tramite il trasferimento da parte di SACE a CDP della partecipazione detenuta in Simest S.p.A. e il trasferimento da parte di CDP al MEF della partecipazione detenuta in SACE, pari al 100% del capitale sociale



Per quanto riguarda le risorse mobilitate dalle altre società del Gruppo SACE, si evidenzia che SACE BT ha mobilitato, in totale, 4,9 miliardi di euro di risorse, di cui 2,4 miliardi di euro generati dalle attività di assicurazione del credito e le restanti relative a transazioni assicurate nel ramo Cauzioni; SACE FCT ha mobilitato 4,6 miliardi di euro, a cui si aggiunge circa 1 miliardo di euro relativo a operazioni in sinergia con SACE Spa.

Nel complesso, nel solo 2021, sono circa 24mila le aziende che hanno scelto il Gruppo SACE per crescere sui mercati esteri, il 90% delle quali PMI.

SACE affianca le imprese italiane nelle loro strategie internazionali anche attraverso diverse iniziative di accompagnamento, in un'ottica di sempre maggiore vicinanza al segmento PMI, che vanno ad insistere su quattro aree di intervento.

Una prima riguarda la Digitalizzazione dell'offerta. Tutti i prodotti assicurativi e finanziari di SACE sono disponibili attraverso la piattaforma online, direttamente accessibile anche dal portale [www.export.gov.it](http://www.export.gov.it). Nel corso del 2021 l'offerta digitale è stata ulteriormente rafforzata, arricchita anche con servizi offerti da partner terzi, con l'obiettivo di rendere il sito SACE una "Business Platform", dove le PMI possono essere informate, formate e indirizzate verso le soluzioni e i servizi più idonei.

Una seconda area riguarda il potenziamento della Rete Domestica. Già nel corso del 2020 e del 2021, la rete domestica è stata rafforzata con l'introduzione delle figure degli Export Coach sul territorio. Per il 2022, SACE svilupperà una rete di intermediari - composta da consulenti e professionisti che lavorano a diretto contatto con le aziende - con l'obiettivo di raggiungere il più possibile le PMI direttamente sul territorio, operando in maniera complementare rispetto ai canali tradizionali.

Una terza area riguarda la formazione. Nel corso del 2021 è stato rinnovato e potenziato SACE Education, l'hub formativo sui prodotti assicurativo finanziari dedicati alle imprese. Ai percorsi specializzati sull'export e l'internazionalizzazione, sono stati affiancati anche programmi di accompagnamento verso le strategie green, digitali e infrastrutturali e una formazione accademica certificata in collaborazione con università ed enti formativi.

Continua, infine, il programma "Push Strategy", con il quale vengono messe a disposizione di grandi Buyer esteri importanti linee di credito con l'obiettivo, grazie anche a incontri di business matching, di incentivare l'acquisto di beni e servizi italiani o rafforzare rapporti commerciali esistenti e consentendo alle nostre aziende, anche organizzate in filiere produttive, di accreditarsi nelle catene di fornitura di questi importanti player. Dall'inizio dell'operatività di Push Strategy ad oggi (2017-2021), sono state mobilitate risorse per 2,6 miliardi di euro, che hanno generato un export aggiuntivo - ovvero nuovi contratti per le imprese italiane - pari a 1,4 miliardi di euro. Un'operatività che nei prossimi anni crescerà ulteriormente, in considerazione delle tante operazioni attualmente in valutazione in geografie e settori diversificati.

All'operatività tradizionale a supporto dell'export e dell'internazionalizzazione, si sono aggiunti, nel corso del 2020, i nuovi mandati che hanno determinato un ampliamento dell'operatività di SACE anche sul mercato domestico, sia in una logica emergenziale che in un approccio più strutturale. Attraverso Garanzia Italia, lo

strumento emergenziale dedicato al supporto della liquidità delle imprese danneggiate dal Covid-19, SACE ha mobilitato risorse per oltre 32 miliardi di euro dall'entrata in esercizio della garanzia (aprile 2020) alla fine del 2021, sostenendo l'intero tessuto imprenditoriale italiano. Nell'ambito del Green New Deal e a sostegno della transizione energetica del Paese, SACE ha mobilitato inoltre circa 3 miliardi di euro attraverso le sue Garanzie Green a supporto di progetti di economia circolare, mobilità sostenibile, riconversione di processi industriali ed efficientamento energetico. Queste nuove missioni hanno determinato una vera e propria trasformazione del ruolo di SACE a sostegno del Sistema Paese, che si è concretizzata nella rapida messa a terra di nuovi processi e prodotti adatti alle esigenze delle imprese italiane.

Una missione sempre più trasversale, quindi, che spazia dal sostegno alle aziende sui mercati internazionali alla crescita sul mercato domestico - nella fase di emergenza e di ripartenza del Paese - e a cui hanno contribuito tutte le società del Gruppo SACE.

A seguito del completamento del riassetto del Gruppo, SACE assumerà peraltro un ruolo ancora più importante, in vista dell'attuazione e dello sviluppo dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, soprattutto in materia di infrastrutture - fisiche e digitali - e green.

### **Contributo SIMEST<sup>44</sup>**

SIMEST promuove gli investimenti delle imprese italiane all'estero attraverso strumenti di partecipazione al capitale, sia con mezzi propri che attraverso la gestione del Fondo pubblico di Venture Capital. La partecipazione di SIMEST consente all'impresa italiana anche di accedere alle agevolazioni (contributi agli interessi) per il finanziamento della propria quota di partecipazione nelle imprese fuori dall'Unione Europea. Inoltre SIMEST acquisisce, a condizioni di mercato, partecipazioni di minoranza in imprese italiane o loro controllate nell'Unione Europea per favorirne la proiezione internazionale.

SIMEST gestisce, per conto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, anche gli strumenti agevolativi a supporto delle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane nella forma di finanziamenti agevolati per l'internazionalizzazione (attraverso il Fondo rotativo 394) e del sostegno finanziario all'export mediante contributi agli interessi (attraverso il Fondo 295).

SIMEST fa parte delle Istituzioni finanziarie italiane abilitate dalla Ue a operare quale Lead Financial Institution nell'ambito della gestione dei Trust Funds.

Nel 2021 SIMEST ha complessivamente mobilitato 4,7 miliardi di euro<sup>45</sup>, di cui il 90% di finanziamenti agevolati e partecipazioni e il 10% a supporto di esportazioni.

Per sostenere l'export e l'internazionalizzazione quali motori della ripresa economica,

44 - A cura di Marco Cantalamessa e Veronica Quinto, SIMEST

45 - Al netto di 4,6 miliardi di euro mobilitati a valere su 32 operazioni di Credito Acquirente.

anche l'operatività di SIMEST a supporto delle imprese italiane è stata rafforzata in misura senza precedenti. In particolare, già nel 2020, sono state introdotte nuove misure normative finalizzate a sostenere le aziende nella difficile congiuntura economica, che hanno aumentato la capacità di supporto del Fondo 394 alle loro strategie di crescita internazionale, tra le quali "oltre all'incremento della dotazione del Fondo stesso" la possibilità di accedere agli strumenti di finanza agevolata SIMEST senza l'obbligo di presentare garanzie a fronte del finanziamento, il co-finanziamento a fondo perduto, l'aumento dei massimali richiedibili, l'estensione della gamma delle voci di spesa finanziabili.

Tali benefici hanno generato un crescente interesse delle imprese verso i finanziamenti assistiti dal Fondo e il trend delle domande pervenute è risultato talmente sostenuto nel corso del secondo semestre 2020 da esaurire le risorse disponibili e richiedere ingenti e ripetuti stanziamenti in corso d'anno e con la legge di bilancio, al fine di poter fornire il necessario supporto finanziario alle imprese che hanno richiesto l'intervento SIMEST.

A settembre 2021 il Fondo 394 è stato finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con l'obiettivo di favorire la transizione digitale ed ecologica delle PMI italiane a vocazione internazionale. Il Fondo è stato dotato di 1,2 miliardi di euro, di cui 400 milioni relativi alla quota di cofinanziamento a fondo perduto.

Le risorse del Fondo sono destinate alle PMI, alle quali è reso possibile richiedere un finanziamento a tasso agevolato con una quota di cofinanziamento a fondo perduto fino al 25%, nel limite delle agevolazioni pubbliche complessive concesse in regime di Quadro Temporaneo degli Aiuti di Stato della Commissione europea "che innalza i massimali degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza" e senza necessità di presentare garanzie. Il 40% della dotazione complessiva del Fondo è riservato alle PMI del Sud Italia, le quali possono beneficiare anche dell'accesso al fondo perduto fino al 40% del finanziamento.

Le risorse del Fondo sono veicolate attraverso tre finanziamenti: Transizione digitale ed ecologica delle PMI a vocazione internazionale; Partecipazione delle PMI a fiere e mostre internazionali e missioni di sistema e Sviluppo del commercio elettronico in Paesi esteri. Attualmente, il termine per la presentazione delle domande di finanziamento a valere sul Fondo 394/PNRR è fissato al 10 maggio 2022.

Complessivamente, le domande di finanziamenti a valere sul Fondo 394/PNRR accolte nel 2021 sono state oltre 5.000, per un controvalore di oltre 750 milioni di euro, di cui circa un terzo a fondo perduto.

## Le politiche di internazionalizzazione<sup>45</sup>.

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

Il ruolo istituzionale dell'Agenzia ICE è quello di sostenere i processi di internazionalizzazione delle imprese italiane, promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo, con particolare attenzione alle esigenze delle PMI, e attrarre investimenti esteri. In linea con le indicazioni della Cabina di regia e del "Patto per l'export", negli ultimi anni l'ente ha rinforzato le sue principali attività, che si concentrano sull'offerta di servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, in larga parte gratuitamente.

Gli utenti che hanno usufruito nel 2021 dei servizi ICE sono stati circa 20.000, con un notevole aumento rispetto agli anni precedenti la pandemia. Vi ha influito da un lato la nuova policy dei servizi, in vigore dal 1 aprile 2020, riguardante l'erogazione a titolo gratuito della quasi totalità dei servizi di assistenza. Dall'altro, hanno contribuito alla forte crescita degli utenti promozionali le agevolazioni previste per partecipare alle iniziative, estese a tutto il 2021, e la fruizione digitale di vari eventi.

Le limitazioni imposte nel corso dell'emergenza sanitaria, proseguita nel 2021 con intensità diverse a seconda dei paesi, hanno influito sulle attività di sostegno alle imprese; molti eventi usualmente svolti in presenza sono stati riprogrammati nei contenuti e nelle tempistiche di attuazione, o affiancati da modalità di realizzazione digitali. La spesa per la promozione ha raggiunto nel 2021 149,9 milioni di euro, il massimo degli ultimi 15 anni e oltre il doppio dell'anno precedente, grazie al parziale allentamento delle limitazioni imposte durante l'emergenza Covid, che ha consentito una ripresa delle manifestazioni in presenza; vi ha contribuito la realizzazione di varie attività a favore della grande distribuzione, dell'e-commerce, delle fiere italiane, nonché la campagna di comunicazione Nation Branding.

Per la formazione sono state erogate oltre 56 mila ore, con l'85 per cento delle iniziative rivolto alle imprese italiane; tra le varie attività del 2021, vi sono i corsi dedicati a formare dei Digital Temporary Export Manager (D-TEM), figure professionali esperte nei processi di internazionalizzazione e nella conoscenza del digital marketing e della digital strategy, e il progetto Smart-Export, mirato a favorire l'internazionalizzazione delle imprese micro-piccole e medie tramite percorsi formativi online, in collaborazione con importanti Università e Business School italiane.

Il ruolo rivestito dall'Agenzia nell'attrarre investimenti esteri si basa soprattutto su azioni di scouting e sulla pubblicizzazione di opportunità d'investimento in Italia, condotte grazie a postazioni ICE istituite nei principali paesi di origine degli investimenti esteri in Italia (rete AIE). In coordinamento con il MAECI, nel 2021 la rete è stata rafforzata con i desk in Francia, Germania e Hong Kong e con la presenza di FDI analyst in Svizzera, Israele, Belgio e Corea del Sud.

Sul piano organizzativo interno è proseguita la spinta verso una ulteriore

45 - Hanno contribuito Cristina Castelli e Stefania Spingola (ICE); i paragrafi *L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni e I profili delle imprese clienti dell'ICE* sono a cura di Fabio Bacchini, Lorenzo Di Biagio, Francesca Luchetti, Mirella Morrone, Marco Rinaldi e Lorenzo Soriani (Istat) e di Roberto Monducci (Professional Affiliates dell'Istituto di Economia della Scuola superiore S. Anna, Pisa).

digitalizzazione dei processi lavorativi, ed è continuato il ricorso alle forme di smart working del personale, soprattutto nei periodi maggiormente critici per la diffusione del Covid 19.

La valutazione dell'efficacia del sostegno offerto dall'Agenzia si conferma centrale per il sistema di misurazione della performance. I risultati dell'ultima rilevazione di customer satisfaction, condotta da Ipsos sulle attività svolte nel 2021, confermano il giudizio positivo espresso dagli utenti (4,2 su un massimo di 5), in linea con le rilevazioni precedenti. Anche la valutazione di impatto, effettuata in collaborazione con Istat e volta a quantificare gli effetti dei servizi sulla performance delle imprese clienti, ha evidenziato una ricaduta positiva sul fatturato export delle imprese nel biennio successivo all'acquisizione del servizio, che mostrano un andamento migliore rispetto a quanto osservato per aziende non clienti con le medesime caratteristiche. Appare d'interesse la profilazione degli utenti che evidenzia, tra l'altro, come le imprese fruitrici dei servizi mostrino mediamente un livello di dinamismo e di qualità aziendale superiore a quello delle altre imprese.





## Capitolo 4

# I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali



## Enti e servizi pubblici locali fra pandemia e post-pandemia<sup>46</sup>

I servizi pubblici locali rappresentano quella parte di servizi più prossima alla comunità e contribuiscono a dare un contenuto immediato ai livelli di qualità della vita nei singoli territori. Ciò è stato evidente durante la pandemia e lo sarà ancora di più nel post pandemia. In effetti le amministrazioni locali, ossia i comuni, le unioni di comuni, le province e le città metropolitane, responsabili dei servizi pubblici locali, costituiscono un importante snodo decisionale, progettuale e gestionale dei progetti del PNRR. In termini economici, circa il 17%<sup>47</sup> delle risorse transiteranno dagli enti locali, ma è logico attendersi che l’impatto del loro operato nel post pandemia sia decisamente più significativo.

Nel corso del 2020 gli enti locali sono stati investiti da una enorme incertezza a cui hanno saputo far fronte in parte grazie ai cospicui aiuti finanziari dello Stato, in parte alle singole capacità di adottare strategie di resilienza, ossia la capacità di resistere allo stress, o addirittura di “antifragilità”<sup>48</sup>, ossia la capacità di sfruttare i fattori di stress per migliorarsi. Tutto ciò, malgrado la vulnerabilità strutturale accumulata nel corso degli ultimi anni caratterizzati da politiche di austerità. Ciò è già stato in parte oggetto della Relazione 2020, dedicata agli impatti della pandemia. Nella Relazione 2021 il focus è sul momento di passaggio dai momenti peggiori alla normalità, nella consapevolezza che non si è ancora usciti dalla forte instabilità causata dalla pandemia. Tale momento di passaggio si caratterizza per uno straordinario ritorno alla centralità della programmazione che non solo il PNRR ha stimolato, ma anche il legislatore della legge di bilancio ha voluto porre al centro dell’agenda degli enti locali. Politiche diametralmente opposte a quelle sperimentate negli anni precedenti la pandemia. Ma saranno gli enti locali in grado di cogliere le opportunità? La domanda non dovrebbe nemmeno porsi, dal momento che non ci sono alternative: il recupero di competitività sociale ed economica del Paese è d’obbligo ed ogni tentennamento costerà molto caro in futuro. Non c’è tempo da perdere.

Le analisi offerte in questa sezione riguardano cinque temi principali:

1. i servizi on-line ai cittadini
2. la raccolta dei rifiuti
3. i servizi sociali e asili nido: gli interventi di potenziamento e riequilibrio

46 - A cura di Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

47 - ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti. Aggiornato Ottobre 2021.

48 - Taleb, N. N. (2013). Antifragile. Prosperare nel disordine, Il Saggiatore.

4. le province e città metropolitane: nuovi assetti di finanziamento;
5. le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR;
6. gli strumenti per una nuova e moderna attività amministrativa.

Il primo tema è affrontato da Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato e sviluppa un rigoroso lavoro di analisi circa la diffusione dei servizi on-line da parte della pubblica amministrazione locale, ivi incluse anche le regioni e le aziende sanitarie locali. Sono riportati: il grado di interazione consentito dai siti web, da cui emerge ad esempio come malgrado l'arrivo della pandemia solo nel 28% degli enti il livello di operatività è massimo; la diffusione del sistema SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale, che si aggira attorno al 30% in comuni, province e aziende sanitarie; PagoPA, ossia il metodo di pagamento digitale verso la PA, è giunto ad una elevatissima diffusione, oltre il 90% nel 2021, con alcuni ritardi concentrati nel comparto Sud e isole e nei comuni con meno di 60 mila abitanti. Il contributo propone al termine alcune linee di intervento per il policymaker al fine di migliorare l'offerta dei servizi on-line negli enti locali.

Ispra aggiorna il quadro della raccolta dei rifiuti, quale servizio comunale di particolare rilievo per la comunità sia in termini di risorse finanziarie assorbite, sia per l'impatto sulla comunità locale. Durante l'anno dell'emergenza pandemica, il 2020, la produzione dei rifiuti si è ridotta, sebbene in misura meno che proporzionale rispetto alla riduzione del PIL, attestandosi su 28,9 milioni di tonnellate, cioè circa 488 kg pro capite. A livello geografico si riscontrano delle differenze, ad esempio, il Centro ha raggiunto una riduzione del -5,4%, la Calabria addirittura il -6,7%, Venezia e Milano fra il -14% e il -16% - sia in termini di tendenze strutturali - la produzione di rifiuti pro-capite va da un minimo di 345 kg pro capite della Basilicata ad un massimo di 640 kg pro capite dell'Emilia-Romagna. La raccolta differenziata raggiunge il 70,8% al Nord, 59,2% al Centro e 53,6% al Sud, con punte di eccellenza in Veneto, Sardegna, Lombardia e, per quanto riguarda i grandi centri urbani, Parma, Venezia e Milano. Il 70% della raccolta differenziata è composto da organico, carta-cartone e vetro.

SOSE, organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, individua gli elementi di innovazione introdotti dalle leggi di bilancio per il 2021 e il 2022 per l'innalzamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi sociali e degli asili nido, due delle funzioni fondamentali dei comuni. Diversamente dai primi due contributi, l'accento è maggiormente spostato sulle possibili evoluzioni future dei servizi grazie ai consistenti finanziamenti in conto esercizio (da € 335 milioni nel primo anno, fino a poco meno di € 1.751 milioni a regime per entrambe le funzioni fondamentali) messi a disposizione dallo Stato e ai meccanismi perequativi che dovrebbero incentivare lo sviluppo di servizi laddove scarsi o non esistenti. L'analisi mette infatti in luce che attualmente il 54% dei comuni delle regioni a statuto ordinario possiedono livelli di servizi sociali al di sotto degli obiettivi prefissati dai nuovi provvedimenti, molti dei quali sono comuni di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti) e nelle zone del Sud,

più il Piemonte. Gli asili nido sono erogati solo da meno della metà dei comuni delle regioni a statuto ordinario, ma è anche vero che in diverse regioni la componente privata è particolarmente e storicamente presente. Dunque, il tasso di copertura del servizio (utenti/domanda potenziale) medio di Italia regioni a statuto ordinario più Sicilia e Sardegna è pari al 25%, ma con differenze consistenti, da un minimo della Campania al 9% ad un massimo del Lazio al 38%. L'obiettivo a medio termine è quello del tasso di copertura al 28,88%, a lungo termine il 33%. Il post pandemia richiede un ripensamento profondo di questi servizi e una loro migliore distribuzione, su cui l'approfondimento di SOSE chiarisce le complessità misurative e le metodologie di fondo per incentivare gli enti locali all'utilizzo delle risorse disponibili.

Poco si conosce in merito alle attività delle amministrazioni provinciali e città metropolitane. E forse è stato questo uno dei motivi che le ha viste vacillare fra depotenziamento e abrogazione, malgrado il loro ruolo centrale di coordinamento di area vasta. Un secondo contributo di SOSE è sviluppato con riferimento alla applicazione, a partire dal 2022, dei fabbisogni standard e capacità fiscali in logica perequativa per la distribuzione dei fondi statali, rimpinguati di risorse dopo anni di incertezza che ha fatto cadere ben 12 su 100 enti provinciali o città metropolitane (ivi inclusi i liberi consorzi comunali della Sicilia) in situazione di dissesto o piano di riequilibrio. Questo secondo contributo, di natura più spiccatamente tecnico-finanziaria, consente di identificare le funzioni maggiormente significative: territorio (in particolare per le province), istruzione e funzioni di coordinamento delle città metropolitane. Tali funzioni, assieme al funzionamento della macchina amministrativa, costituiscono il fulcro dell'attività delle province e città metropolitane su cui le prossime Relazioni CNEL si prefiggono di sviluppare specifiche analisi.

Entrati nel vivo del PNRR ci si chiede da più parti se le amministrazioni locali, ed in particolare i comuni, sono pronti. Ma qual è la situazione attuale che i comuni hanno ereditato dal passato e che li rende più o meno pronti a reagire a questo nuovo (procurato) shock? Qual è la capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali chiamate a pensare, pianificare, realizzare e gestire i nuovi progetti del PNRR? L'ultimo tema affrontato in questa sezione è a cura dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, e prova a profilare gli enti locali italiani rispetto a tre dimensioni ritenute cruciali per il buon andamento del PNRR a livello comunale: (1) la reattività della capacità di spesa intesa come la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati e prendendo decisioni in tempi veloci; (2) il margine di manovra corrente, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente indotta dagli investimenti senza mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio; (3) l'efficienza, ossia operare senza sprechi. L'analisi mette in luce che la maggior parte delle amministrazioni comunali (54%) sono attendiste, ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo. Nel 42% dei comuni, la spesa corrente indotta dagli investimenti del PNRR potrebbe causare difficoltà di equilibrio strutturale di bilancio; la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza che si annidano soprattutto nei piccoli enti. Le linee di azione devono essere differenziate

per evitare i divari fra i territori al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari; l'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale. I grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria (in questa categoria sono presenti 29 comuni dissestati o in disequilibrio che coinvolgono 4,5 milioni di abitanti). I comuni delle aree interne partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no; ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

L'indagine condotta dall'Agenzia di Coesione Territoriale su 2.800 responsabili unici del procedimento (RUP) -- ossia colei o colui che svolge tutti i compiti relativi alla programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti -- degli enti locali, ha messo in luce i principali cause che fanno emergere costi e tempi dei procedimenti amministrativi. In particolare, sul fronte dei costi, le cause del loro aumento sono da attribuirsi agli eccessivi ribassi (spesso recuperati nel corso dei lavori) e l'esternalizzazione della progettazione per carenza di risorse umane interne. I tempi aumentano a causa delle scarse capacità tecniche degli uffici, della volatilità del quadro legislativo e dell'eccessiva numerosità di autorizzazioni oltreché la loro lunghezza.

I risultati di tale indagine hanno fatto emergere l'esigenza di avviare due interventi, il Programma Nazionale "Capacità per la coesione" 2021-2027 e i Piani di Rigenerazione Amministrativa, tesi ad aiutare le amministrazioni locali nell'utilizzo efficiente ed efficace delle risorse europee.



## I servizi online ai cittadini<sup>49</sup>.

### L' Erogazione dei servizi on-line ai cittadini: limiti dell'informatizzazione delle amministrazioni locali e opportunità fornite dal PNRR.

Il lavoro mira a approfondire il tema dell'offerta dei servizi pubblici digitali ai cittadini da parte delle amministrazioni locali, un elemento di particolare rilievo nel processo di *e-Government* degli enti. Infatti, l'erogazione di servizi on-line ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce uno degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005, c.d. "CAD") e con la spinta alla diffusione delle piattaforme abilitanti contenuta nei piani triennali per l'informatica dell'AgID. Infine, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) contiene investimenti finalizzati, tra l'altro, alla digitalizzazione della PA e della sua offerta di servizi e, parallelamente, prevede tra le riforme strutturali da realizzare nel prossimo futuro anche quella della pubblica amministrazione.

Nel lavoro sono presentati, con specifico riguardo al tema dei servizi offerti in rete dalla PA, i dati della settima indagine realizzata dalla Banca d'Italia sulla base di un questionario somministrato nel corso del 2020 a un campione rappresentativo di amministrazioni pubbliche locali appartenenti a diverse tipologie - quali regioni, province e città metropolitane, comuni e aziende sanitarie locali (ASL) - per rilevare il loro grado di informatizzazione nella gestione dei processi amministrativi e nelle modalità di dialogo con cittadini e imprese. I dati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sono in più passaggi affiancati da quelli desumibili da altre fonti istituzionali, quali primariamente il monitoraggio dei progetti di trasformazione digitale condotto dall'AgID, i Cruscotti OpenCDC della Corte dei conti e il Dashboard di PagoPA, allo scopo di allargare il perimetro dell'analisi quantitativa e irrobustire l'insieme delle conclusioni che è stato possibile trarre.

In merito al grado di interazione consentito dai siti web delle Amministrazioni locali, l'indagine della Banca d'Italia ha mostrato un ritardo nel raggiungimento di un livello sofisticato dell'interazione on-line col cittadino: nella media nazionale, solo il 28 per cento degli enti intervistati ha indicato per l'anno 2020 che il proprio sito web consente il livello massimo di operatività d'utente. Quasi un'amministrazione su cinque consente almeno la relazione di livello inferiore, ovvero la connessione bidirezionale; tuttavia, in caso di pagamento l'utente è costretto a fare riferimento a risorse esterne al sito dell'ente.

Circoscrivendo l'analisi ai comuni, emerge che al crescere della popolazione aumentano i comuni dotati di siti bidirezionali. Sotto quest'ultimo punto di vista, data

<sup>49</sup> A cura di Marco Corradetti, Salvatore Perifano, Alessandro Vinci, Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringrazia Walter Giuzio per il contributo dato al lavoro. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi agli autori.

la distribuzione simile tra i comuni dei casi in cui l'adesione al sistema PagoPA è stata portata a compimento, non può essere escluso che l'integrazione, direttamente nel proprio sito internet, delle funzionalità di PagoPA potrebbe aver indotto o quantomeno accelerato il raggiungimento del livello più evoluto dei servizi offerti on-line.

Un'analisi dei dati statistici relativi all'erogazione dei servizi pubblici *on-line* non può prescindere dal ricorso alle piattaforme abilitanti. Con riguardo in primo luogo a SPID, i dati messi a disposizione dall'AgID rivelano l'accelerazione nella crescita delle identità digitali rilasciate a partire da metà dell'anno 2020, che si attestano oggi a quasi 27 milioni. Le percentuali di ricorso a SPID risultano disomogenee tra i vari comparti di amministrazioni. Mentre quasi 9 regioni su 10 hanno attivato le autenticazioni SPID, la corrispondente quota di comuni, province e aziende sanitarie è pari o inferiore al 30 per cento.

Come per le identità SPID attivate, anche nel caso dell'App IO sono disponibili i dati relativi al download da parte degli utenti. I download dell'applicazione, a oggi pari circa a 24 milioni, hanno subito accelerazioni in corrispondenza di alcuni eventi esogeni, quali l'avvio del piano governativo Cashback nel mese di dicembre 2020 e il download, a partire da giugno 2021, della Certificazione verde Covid-19 (il cosiddetto green pass per la vaccinazione). Ambedue le iniziative hanno utilizzato primariamente l'App IO come veicolo di comunicazione tra l'utente e l'Amministrazione.

In merito a PagoPA, a fronte dell'obbligo normativo che chiedeva alle amministrazioni di integrare, entro il termine da ultimo fissato al 28 febbraio 2021, i loro sistemi di incasso con la piattaforma, le elaborazioni condotte su dati di PagoPA di inizio 2021 indicano che le adesioni delle amministrazioni locali superano il 90 per cento, con tutte le regioni che già nel 2016 avevano completato l'ingresso. Un certo ritardo è evidenziato principalmente dagli enti provenienti dal sud e isole, con percentuali di accesso al sistema pari o inferiori al 90 per cento. Con particolare riguardo alle amministrazioni comunali, sono quelle con popolazione inferiore ai 60 mila abitanti a essere state meno pronte nell'accesso a PagoPA.

In conclusione, i dati mostrati nel lavoro indicano che da tempo il nodo non risiede più nella mera disponibilità di risorse informatiche da parte delle amministrazioni, siano esse *hardware* o *software*, ma nella non sufficiente integrazione nelle procedure informatiche preposte all'offerta on-line, ad esempio in termini di connessione col sistema PagoPA. Il lavoro ha consentito pertanto di trarre alcune riflessioni di *policy*. In primo luogo, il sistema delle **piattaforme accentrate** potrebbe essere esteso alla creazione di un modello standard di servizio web di base, tramite la proposizione di una piattaforma navigabile dal cittadino che possa essere replicata e introdotta, eventualmente con poche semplici variazioni, dalle amministrazioni più in ritardo nello sviluppo del proprio sito internet o da quelle di dimensioni minori.

In secondo luogo, la leva degli **aiuti finanziari** per gli enti che investono in innovazione, come previsti dal PNRR, avrà un peso determinante. In particolare, uno dei piani

di azione del progetto “Italia digitale 2026”, varato dal Ministero per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, va nella giusta direzione, riproponendosi di incentivare con stanziamenti cospicui la creazione di siti internet e l’erogazione di servizi pubblici digitali. La discriminante del successo del piano sarà la capacità del sistema di individuare ex ante le soluzioni meritevoli di finanziamento e di sostenerne ex post la realizzazione.

In terzo luogo, andrebbe risolto il vincolo legato al **capitale umano** a disposizione delle amministrazioni pubbliche, assicurando il necessario ricambio generazionale e l’adeguamento delle competenze alle nuove esigenze della digitalizzazione e di un’azione amministrativa moderna. Anche in questo caso, le misure di carattere organizzativo pensate nell’ambito delle riforme della pubblica amministrazione che accompagnano l’attuazione del PNRR, in termini di reclutamento, formazione, valutazione delle performance, potranno assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all’interno delle PA. Sarà inoltre fondamentale accrescere gli sforzi, anche finanziari e soprattutto verso il sud del paese, per la formazione continua e per il *reskilling* dei lavoratori, permettendo di sviluppare stabilmente le competenze necessarie per far fronte al lavoro del futuro.

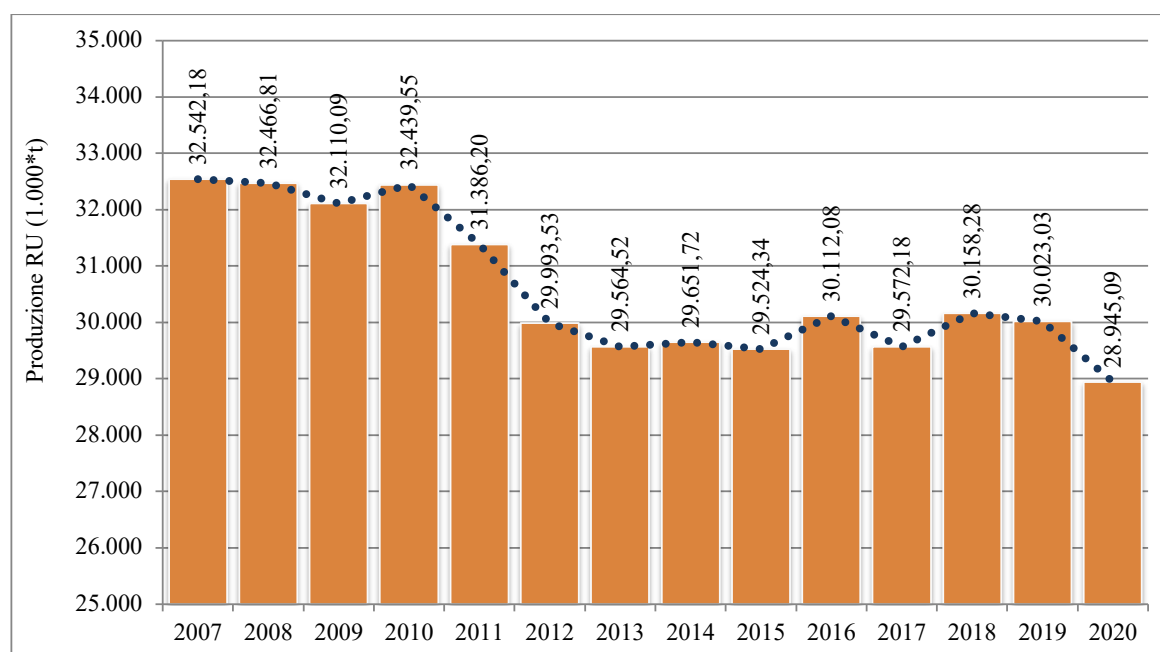
## La raccolta dei rifiuti.<sup>50</sup>

I rifiuti urbani sono i rifiuti prodotti dai nuclei domestici, sia attraverso la raccolta differenziata di carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, farmaci, rifiuti ingombranti e altri rifiuti raccolti in forma separata sia attraverso la raccolta indifferenziata. Ai rifiuti domestici si aggiungono quelli provenienti da altre fonti che sono ad essi simili per natura e composizione (ad esempio i rifiuti degli esercizi commerciali, degli uffici, ecc.), nonché quelli provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico e quelli risultanti dalla pulizia dei mercati.

I dati sui rifiuti urbani relativi all'anno 2020 sono fortemente influenzati dall'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha segnato il contesto socio-economico nazionale. La produzione dei rifiuti fa, infatti, registrare un calo superiore a un milione di tonnellate a causa delle misure di restrizione adottate e delle chiusure di diverse tipologie di esercizi commerciali, attestandosi a 28,9 milioni di tonnellate, (-3,6% rispetto al 2019).

Rispetto al 2019, risultano in contrazione sia la produzione di rifiuti sia gli indicatori socio-economici (PIL e spesa per consumi finali sul territorio economico delle famiglie residenti e non residenti) anche questi ultimi fortemente influenzati dell'emergenza sanitaria. Si può in ogni caso rilevare un disallineamento tra l'andamento della produzione dei rifiuti e quello degli indicatori socio-economici, considerato che i rifiuti prodotti fanno registrare un calo più contenuto (-3,6%) rispetto a quello del PIL e delle spese delle famiglie, rispettivamente pari all'8,9% e all'11,7%

**Figura 1 - Andamento della produzione di rifiuti urbani, anni 2007 - 2020**



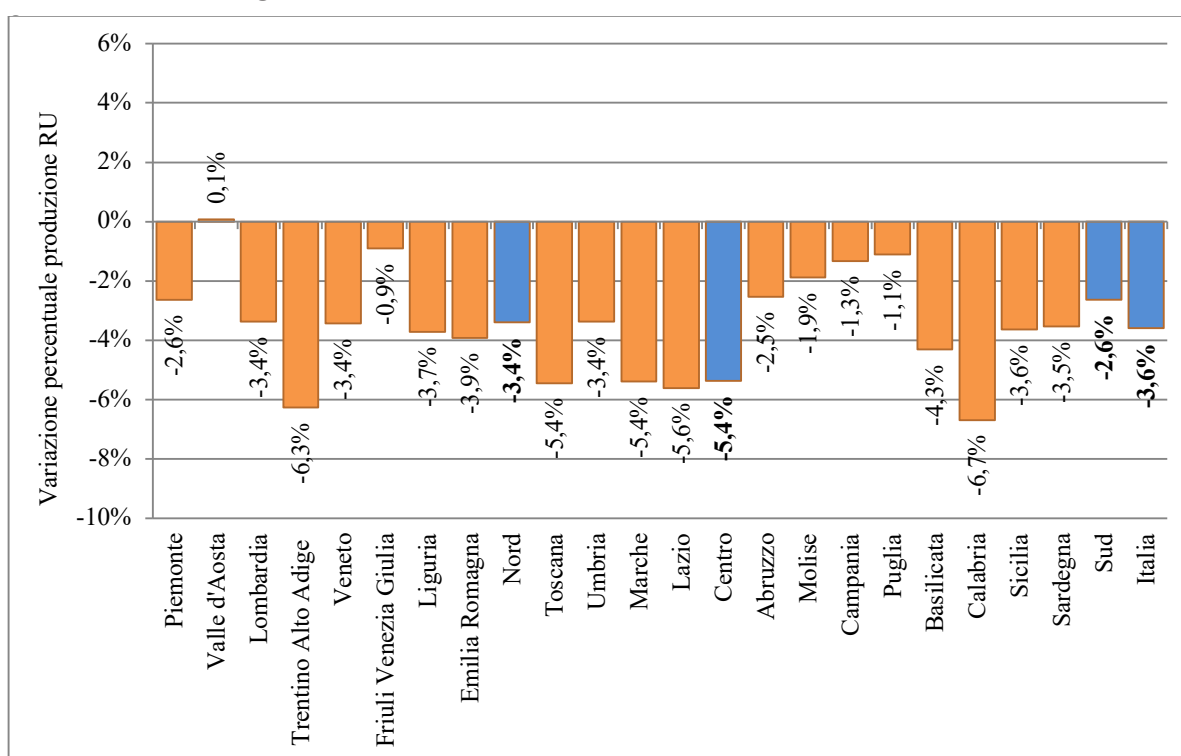
Fonte: ISPRA

50 - A cura di Vincenzo Anglade et al - ISPRA

I rifiuti prodotti diminuiscono in tutte le macro aree geografiche: le regioni del Centro fanno registrare il calo percentuale più consistente (-5,4%), seguono le regioni settentrionali (-3,4%) e quelle meridionali (-2,6%). In valore assoluto, il nord Italia produce 13,9 milioni di tonnellate, il Centro circa 6,2 milioni di tonnellate e il Sud quasi 8,9 milioni di tonnellate.

Ad eccezione della Valle d'Aosta, la cui produzione è rimasta stabile, tutte le regioni italiane hanno fatto rilevare un calo significativo dei rifiuti prodotti (Figura 2). In particolare, tra le regioni settentrionali, i maggiori decrementi si osservano per il Trentino Alto Adige (-6,3%), l'Emilia Romagna (-3,9%) e la Liguria (-3,7%); al Centro, per il Lazio (-5,6%), le Marche (-5,4%) e la Toscana (-5,4%) e al Sud per la Calabria (-6,7%) e la Basilicata (-4,3%).

**Figura 2 - Variazione percentuale, dal 2019 al 2020, della produzione dei rifiuti urbani su scala regionale**



Fonte: ISPRA

Ogni cittadino italiano ha prodotto circa 488 chilogrammi di rifiuti. La produzione pro capite più elevata, analogamente ai precedenti anni, si rileva per l'Emilia Romagna, con 640 chilogrammi per abitante per anno, pur se in calo del 3,5% rispetto al 2019. Seguono la Valle d'Aosta con 613 chilogrammi e la Toscana con 587 chilogrammi. Le altre regioni con un pro capite superiore a quello medio nazionale sono Liguria, Umbria, Marche, Friuli Venezia Giulia e Lazio. I minori valori di produzione pro capite si registrano per la Basilicata (345 chilogrammi per abitante), il Molise (368 chilogrammi) e la Calabria (381 chilogrammi).

Su scala comunale, l'andamento della produzione dei rifiuti urbani dei 15 comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti, mostra una rilevante contrazione,

sicuramente legata agli effetti della pandemia, con un calo complessivo, tra il 2019 e il 2020, dell'8,8%.

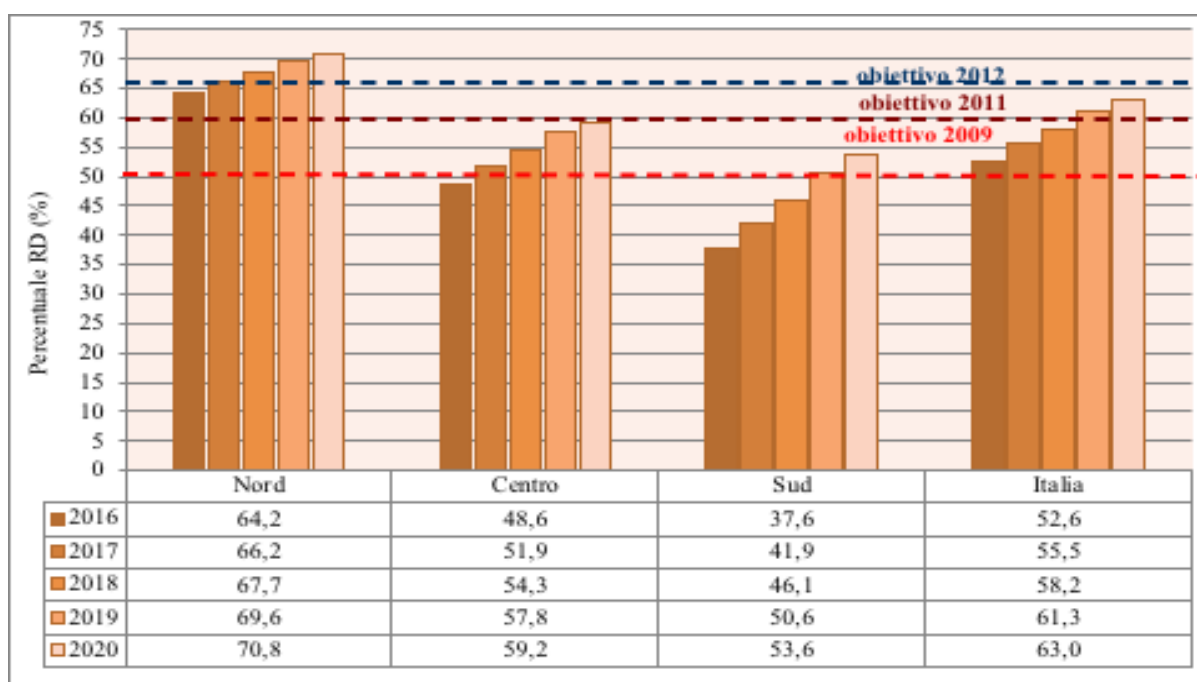
L'assenza del pendolarismo e dei flussi turistici, per effetto delle misure di limitazione degli spostamenti, ha avuto un ruolo particolarmente significativo nella riduzione del dato di produzione delle città, che risulta ben più elevata rispetto al -3,6% registrato su scala nazionale. Soprattutto per Venezia e Milano il calo è pari, rispettivamente, al 15,7% e al 14%, seguite da Firenze e Palermo con riduzioni del 12,3% e 10,8%. Catania e Roma mostrano contrazioni prossime al 10%.

La percentuale di **raccolta differenziata** nel 2020 si attesta al 63% della produzione nazionale, in crescita di 1,8 punti percentuali rispetto al 2019. In valore assoluto, la raccolta mostra una leggera contrazione, da 18,4 milioni di tonnellate a 18,2 milioni di tonnellate (-0,8%), che risulta comunque meno marcata rispetto al calo rilevato per i quantitativi prodotti (-3,6%, quasi 1,1 milioni di tonnellate).

Nonostante l'emergenza sanitaria da Covid-19 abbia influito significativamente sui consumi nazionali e di conseguenza sulla produzione dei rifiuti, il sistema di gestione delle raccolte differenziate ha, quindi, garantito l'intercettazione dei flussi di rifiuti presso tutte le tipologie di utenze. Va rilevato, inoltre, che proprio le regioni maggiormente colpite dall'emergenza, ove sono state disposte specifiche ordinanze per il conferimento dei rifiuti nell'indifferenziato, hanno saputo adottare misure efficienti di gestione assicurando il ritiro di tutti i rifiuti.

Nel Nord, la raccolta complessiva si colloca a 9,8 milioni di tonnellate, nel Centro a circa 3,6 milioni di tonnellate e nel Sud a quasi 4,8 milioni di tonnellate. Le percentuali rispetto alla produzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macro area, sono pari al 70,8% per le regioni settentrionali, al 59,2% per quelle del Centro e al 53,6% per le regioni del Mezzogiorno (Figura 3).

**Figura 3 – Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2016 – 2020**



Fonte: ISPRA

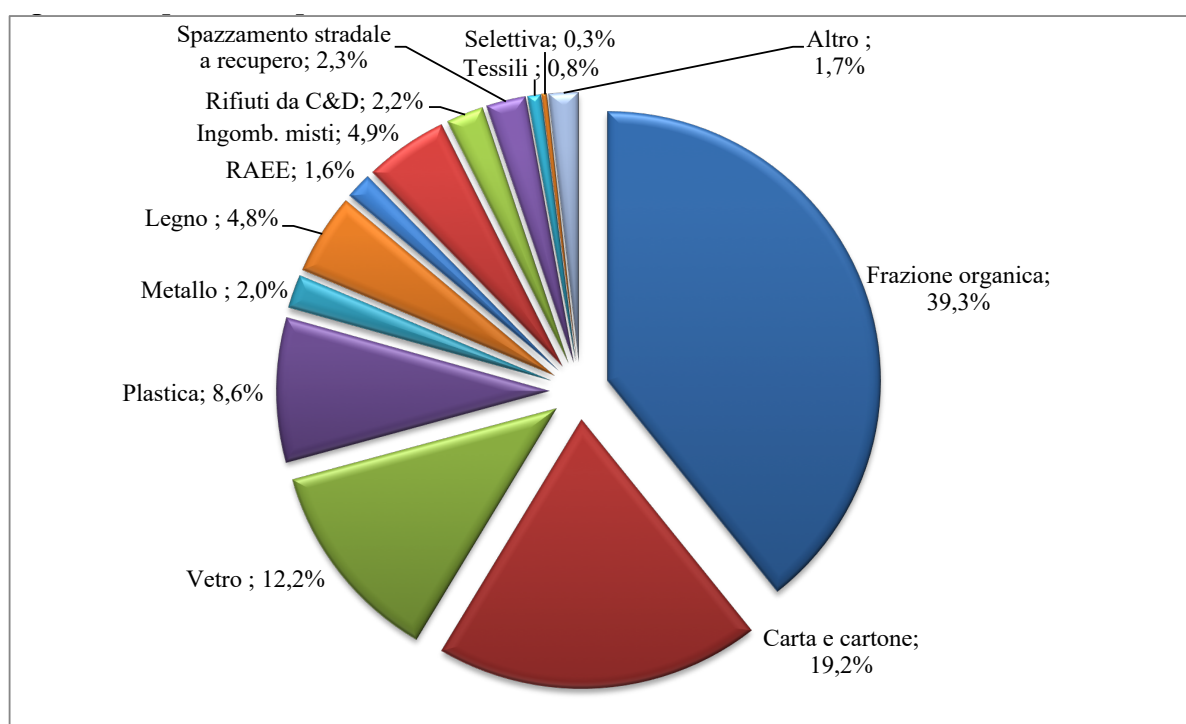
Tra i rifiuti differenziati, l'organico si conferma la frazione più raccolta in Italia (Figura



4). Rappresenta il 39,3% del totale, pari a quasi 7,2 milioni di tonnellate, anche se nel 2020 presenta un calo dell'1,7% rispetto al 2019. Il 68,4% è costituito dalla frazione umida da cucine e mense (4,9 milioni di tonnellate), il 27,1% (1,9 milioni di tonnellate) dai rifiuti biodegradabili provenienti dalla manutenzione di giardini e parchi, il 3,8% (275 mila tonnellate) dai rifiuti avviati al compostaggio domestico e lo 0,7% (circa 49 mila tonnellate) dai rifiuti dei mercati.

Al secondo posto per quantità, carta e cartone con il 19,2% del totale e un quantitativo di rifiuti raccolti pari a 3,5 milioni di tonnellate, in lieve calo (-0,4%). Segue il vetro con 2,2 milioni di 6 tonnellate (12,2%), anch'esso in lieve diminuzione (-0,6%). La plastica che copre l'8,6%, presenta la maggior crescita dei quantitativi raccolti, pari al 4,4% con un quantitativo complessivamente intercettato pari a quasi 1,6 milioni di tonnellate. Il 95% dei rifiuti plastici raccolti in modo differenziato è costituito da imballaggi.

**Figura 4 - Ripartizione percentuale della raccolta differenziata, anno 2020**



Note: nella voce "Altro" sono conteggiati, a partire dal 2016, anche gli scarti della raccolta multimateriale. In base ai criteri stabiliti dal DM 26 maggio 2016, quest'ultima deve, infatti, essere integralmente computata (al lordo della quota degli scarti) nel dato della RD.

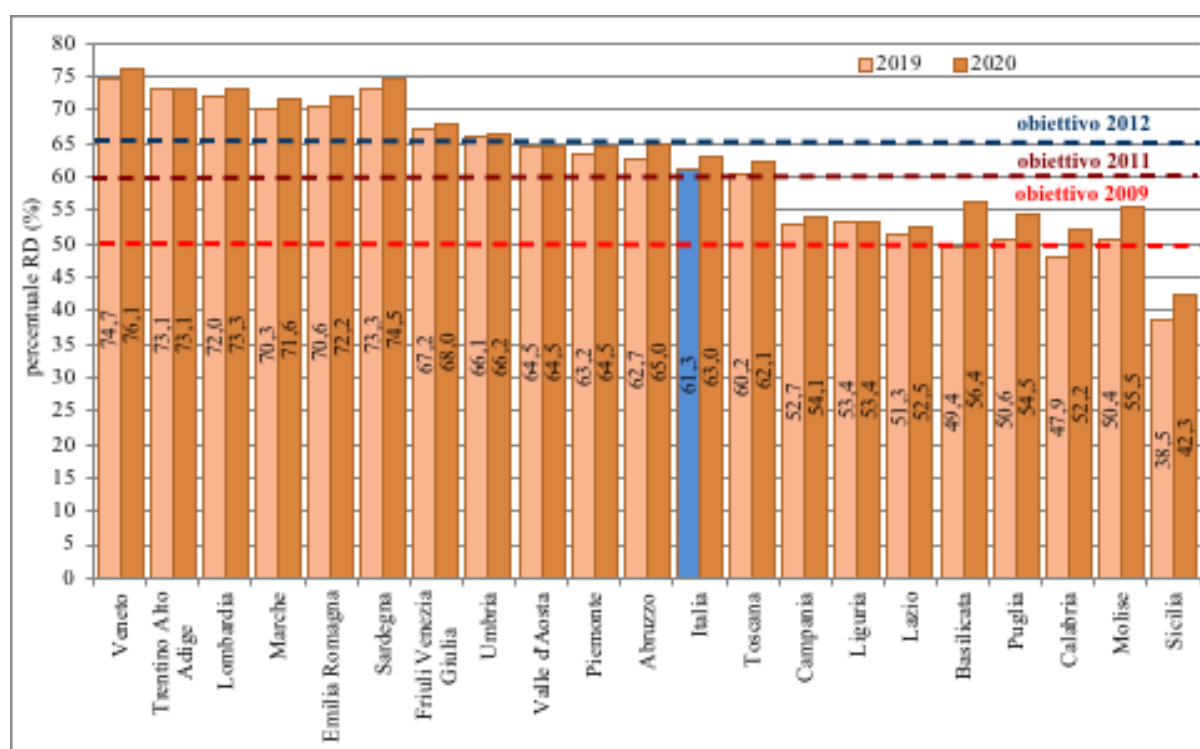
Fonte: ISPRA

La più alta percentuale di raccolta differenziata è conseguita, analogamente al 2019, dalla regione Veneto, con il 76,1%, seguita da Sardegna (74,5%), Lombardia (73,3%), Trentino Alto Adige (73,1%), Emilia Romagna (72,2%) e Marche (71,6%) (Figura 5). Superano l'obiettivo del 65%, fissato dalla normativa per il 2012, anche Friuli Venezia Giulia (68%), Umbria (66,2%) e Abruzzo (65%) e sono prossime a tale obiettivo il Piemonte e la Valle d'Aosta, entrambe al 64,5%. La Toscana si colloca al 62,1%, la Basilicata, la cui percentuale mostra un incremento di 7 punti, al 56,4%, mentre il Molise, la Puglia e la Campania e si attestano, rispettivamente, al 55,5%, al 54,5% e

54,1%. Per Molise e Puglia si registrano crescite delle percentuali di 7 e 5,1 punti, rispettivamente.

La Liguria si pone al 53,4% (stabile rispetto al 2019), il Lazio al 52,5% e la Calabria, con una crescita di 4,3 punti, al 52,2%. Al di sotto del 50% si colloca solo la Sicilia (42,3%) che, tuttavia, fa registrare un aumento di 3,7 punti rispetto alla percentuale di raccolta differenziata del 2019 (38,5%). In questa regione, in particolare, nel quinquennio 2016-2020, la percentuale di raccolta differenziata risulta quasi triplicata.

**Figura 5 - Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione, anni 2019 - 2020**



Fonte: ISPRA

A livello comunale, si rileva che quasi il 65% dei comuni ha conseguito, nel 2020, una percentuale di raccolta differenziata superiore al 65%. Nel 2019, tali comuni rappresentavano il 60,2% e nel 2018 il 54,1%. Quasi i 2/3 dei comuni italiani si attestano quindi al di sopra dell'obiettivo di raccolta del 65%. Nel contempo si osserva una progressiva diminuzione dei comuni con percentuali di raccolta inferiori al 30% (dal 9,6% del 2018 al 5,1% del 2020). Complessivamente, nell'ultimo anno più dell'80% dei comuni (83,2%) intercetta oltre la metà dei propri rifiuti urbani in modo differenziato.

I maggiori livelli di raccolta differenziata per i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti, si osservano per Parma, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, all'82,7%, al 66% e 62,7% seguite da Padova, con il 60%, e Bologna, 55,5%. Superano il 50% anche Verona, Firenze e Torino i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 54,5%, 53,5% e 50,8%. Roma, con una contrazione di 1,5 punti rispetto al 2019, si colloca al 43,8% mentre Bari e Napoli, anch'essi in calo, al 41,6% e al 34,5%. Genova, fa rilevare la stessa percentuale del 2019, 35,5%. Per quanto riguarda le città della Sicilia, mentre per Messina si osserva una crescita superiore

ai 10 punti, che porta la percentuale al 29,2%, per Palermo e Catania si rileva una contrazione dei tassi di raccolta, che si collocano, nel 2020, rispettivamente al 14,5% e al di sotto del 10%.

Si rileva che per alcune frazioni (si vedano, ad esempio, carta e cartone, vetro e plastica), la percentuale di comuni che prevedono sistemi di raccolta differenziata è decisamente elevata (sia a livello nazionale che di macroarea geografica, Tabella 1).

I comuni che ha raccolto quote di frazione organica (intesa come l'insieme di umido, rifiuti da mercati, rifiuti biodegradabili dalla manutenzione del verde e compostaggio domestico) in modo differenziato, sono il 95% del totale nazionale delle municipalità per le quali si dispone del dato in forma disaggregata.

Per i rifiuti cellulosici, il vetro e la plastica si osserva una percentuale di comuni che hanno raccolto quote di tali rifiuti tramite sistemi di raccolta differenziata compresa tra il 98% e il 99% con un valore del 100% nel caso della carta e cartone per i comuni del Nord.

Relativamente ai rifiuti tessili, per i quali la normativa nazionale introduce l'obbligo di raccolta a partire dal 1° gennaio 2022, la percentuale di comuni che ha intercettato, nel 2020, quote di questi rifiuti in forma differenziata è pari al 73% del totale, con valori compresi tra il 68%, sud Italia, e 80%, centro Italia.

**Tabella 1 - Percentuale di comuni che hanno effettuato la raccolta differenziata delle singole frazioni merceologiche sul totale dei comuni, anno 2020**

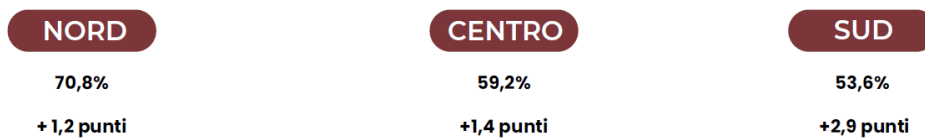
Frazione merceologica	Nord	Centro	Sud	Italia
	Percentuale dei comuni sul totale (%)			
Frazione umida	97%	95%	92%	95%
Carta e cartone	100%	99%	97%	99%
Vetro	98%	97%	97%	98%
Legno	91%	70%	41%	73%
Metallo	96%	94%	87%	93%
Plastica	99%	98%	96%	98%
RAEE	96%	90%	81%	90%
Tessili	74%	80%	68%	73%
Selettiva	98%	88%	74%	89%
Ingombranti misti	93%	89%	80%	88%

Note: le percentuali sono calcolate rispetto al numero di comuni per i quali si dispone del dato disaggregato (Nord: 4.282 comuni, Centro: 925, Sud: 2.514 totale Italia: 7.721 comuni). La voce "Ingombranti misti" si riferisce agli ingombranti dichiarati a recupero ma non ripartiti per frazione merceologica.

Fonte: ISPRA

## RACCOLTA DIFFERENZIATA

La **raccolta differenziata** è pari al **63%** con una crescita di **1,8 punti** percentuali **rispetto al 2019**



La **più alta percentuale di raccolta differenziata è in Veneto**, con il **76,1%**, **Sardegna** 74,5%, **Lombardia** 73,3%, **Trentino Alto Adige** 73,1%, **Emilia Romagna** 72,2% e **Marche** 71,6%

**Superano il 65% Friuli Venezia Giulia** 68%, **Umbria** 66,2% e **Abruzzo** 65% Al di **sotto del 50%** solo la **Sicilia** 42,3% con un **aumento di 3,8 punti**



Fonte: Ispra in collaborazione con Ricicla TV



## Servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio<sup>51</sup>

### La Finanza Pubblica locale per il riequilibrio dei divari territoriali: gli interventi su servizi sociali e asili nido.

Il federalismo fiscale è una delle grandi riforme compiute in Italia nel corso degli ultimi 20 anni e ha profondamente ridisegnato il quadro dei rapporti tra enti locali e stato centrale, valorizzando i livelli istituzionali più vicini al cittadino e alle sue esigenze. Per riequilibrare i divari territoriali, sia per il livello di spesa sia per quello dei servizi, storicamente presenti nel nostro paese, il legislatore, con la legge delega 42 del 2009, ha previsto meccanismi di perequazione basati sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali attraverso appositi fondi.

La legge prevedeva una redistribuzione di risorse tra i territori e un conseguente riequilibrio dei servizi dovuto all'efficientamento della spesa che si sarebbe determinato grazie all'effetto combinato di costi standard e fabbisogni standard. Tale riequilibrio però è avvenuto solo in parte poiché i livelli di spesa sono stati condizionati dai tagli lineari attuati al comparto degli enti locali nel periodo 2010-2015, attuati dallo stato per garantire gli equilibri di finanza pubblica, e per la mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) o di un livello standard per alcuni servizi.

Negli ultimi anni però il recupero dei divari storici, acuiti dalla crisi scaturita dall'emergenza pandemica, è tornato al centro dell'agenda istituzionale e il legislatore, in sinergia con le istituzioni europee, ha posto la lotta alle diseguaglianze territoriali, di genere e generazionali, a base del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) facendo del Recovery una risposta di sistema non solo alla crisi causata dal Covid-19 ma anche ai ritardi strutturali che da sempre hanno rallentato la crescita del Paese.

Il PNRR annovera il federalismo fiscale tra le riforme abilitanti, ovvero funzionali a garantire l'attuazione stessa del Piano, e inserisce gli interventi previsti, in particolare quelli contenuti nel Piano di infrastrutturazione sociale della Missione 4, all'interno di un percorso che dovrà portare al rispetto costituzionale dei LEP da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano.

Sul ruolo dei LEP resta illuminante quanto scritto dal Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard prof. G. Arachi che, nell'Audizione del 9 febbraio 2021 presso la Commissione Bilancio della Camera, ha sottolineato come "Il tema della mancata attuazione della garanzia costituzionale di fornitura dei LEP su tutto il territorio nazionale costituisce una delle principali emergenze del nostro Paese. Il PNRR potrebbe costituire un passaggio fondamentale per il recupero dei divari nella fornitura di servizi pubblici che mettono a rischio il pieno esercizio dei diritti civili e sociali. Il PNRR può dare sia un contributo diretto, mettendo finalmente a disposizione le risorse necessarie per l'infrastrutturazione delle aree in ritardo, sia indiretto favorendo la definizione dei LEP e di un graduale percorso di convergenza assicurato da efficaci meccanismi di monitoraggio".

51 - A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larysa, Piro Katia, Stradiotto Marco - SOSE

Senza dubbio la piena attuazione del federalismo fiscale, in ogni sua articolazione, costituisce oggi una delle principali sfide che attendono il sistema istituzionale italiano e il PNRR ha posto un preciso termine temporale fissato nel primo semestre del 2026.

Nel corso degli ultimi due anni il legislatore ha compiuto una decisa accelerazione nell'attuazione della riforma attraverso la definizione di alcuni LEP, previsti dall'art.117 della Costituzione e ancora non attuati, e con la determinazione degli obiettivi di servizio ovvero i livelli minimi che tutti i comuni devono garantire nell'erogazione di un servizio. Gli obiettivi di servizio non sono veri e propri LEP ma costituiscono una tappa fondamentale nel percorso di graduale avvicinamento al dettato costituzionale.

In coerenza con questo disegno, grazie alle leggi di Bilancio per il 2021 e il 2022, l'Italia ha fatto un passo in avanti decisivo nel percorso di riequilibrio dei divari territoriali. Il legislatore ha infatti introdotto gli obiettivi di servizio nell'erogazione dei servizi sociali e ha previsto i LEP per la quota di assistenti sociali presenti nei servizi sociali, per il servizio di asili nido e per il trasporto degli alunni disabili. Insieme alla definizione degli obiettivi di servizio e dei LEP sono state previste risorse aggiuntive necessarie per finanziarli. La legge, inoltre, ha stabilito che tali risorse siano vincolate all'attivazione o al potenziamento degli specifici servizi e che l'eventuale ammontare non utilizzato sia restituito allo Stato. Infine, la rendicontazione delle risorse aggiuntive sarà oggetto di discussione in sede di Consiglio Comunale, massima espressione democratica della rappresentanza locale dove si esercitano il controllo civico e la cittadinanza consapevole. In questo modo il legislatore ha voluto valorizzare il ruolo delle comunità locali nel cruciale obiettivo di ricucire il paese.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, ha contribuito fattivamente alla realizzazione di tale nuovo corso e ha messo a disposizione del MEF dati e know-how necessari alla definizione di policy così complesse.



## **Il riassetto degli enti di area vasta: il nuovo quadro di finanza pubblica per province e città metropolitane<sup>52</sup>.**

L'assetto ordinamentale degli enti locali è stato ampiamente modificato nel 2014 dalla legge Delrio (l. n. 56/2014) che ha istituito le città metropolitane e ridimensionato le funzioni delle province, modificando la natura politico funzionale di questo comparto, definito anche degli enti di area vasta. Gli indirizzi normativi della Legge 56/14 erano in linea con il progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2016 e sottoposto a referendum nel dicembre dello stesso anno che, tra gli altri interventi, prevedeva la soppressione delle province.

Con la mancata revisione costituzionale, è emersa la necessità di un nuovo intervento legislativo atto a rivedere la disciplina in materia e nell'immediato per aiutare gli enti a superare le difficoltà finanziarie dovute alle ingenti riduzioni di risorse. Si segnala, infatti, che nel corso del periodo che va dal 2011 al 2017 le misure di consolidamento dei conti pubblici avevano imposto ingenti riduzioni delle risorse al comparto degli enti di area vasta.

Per effetto della riforma costituzionale da un lato, della variazione delle funzioni fondamentali dall'altro insieme alla forte contrazione delle risorse, l'attuazione della legge 42/2009 è stata fortemente ritardata per il comparto degli enti di area vasta. Di fatto i fabbisogni standard di province e città metropolitane, approvati dalla CTFS nel 2016, non sono mai stati utilizzati nel meccanismo perequativo come invece si stava facendo per il comparto dei comuni.

Nel corso degli ultimi tre anni nel dibattito pubblico italiano è emersa l'esigenza di revisionare la disciplina delle province e delle città metropolitane, dando finalmente attuazione a quanto previsto della legge delega n. 42/2009 in tema di perequazione delle risorse. Tale esigenza è stata ulteriormente rilevata dalla considerazione che il compimento del processo di attuazione del federalismo fiscale rientra tra le riforme abilitanti del PNRR.

Sulla base di queste esigenze le leggi di Bilancio per il 2021 e per il 2022 (l. n. 178/2020 e 234/21) hanno introdotto nuove disposizioni volte ad accelerare la riforma delle province e delle città metropolitane. In particolare, a decorrere dal 2022 sono stati istituiti due fondi nei quali fare confluire le spettanze del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) e i contributi di parte corrente erogati per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) incaricata di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, nel corso del 2021, in collaborazione con UPI e IFEL, ha elaborato i fabbisogni standard di province e città metropolitane tenendo conto del nuovo assetto istituzionale introdotto dalla legge 56/2014 e offrendo il proprio contributo alla piena attuazione del percorso federalista anche per il comparto degli enti di area vasta.

<sup>52</sup> - A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Evangelista Antonella, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larysa, Piro Katia, Stradiotto Marco, SOSE

## Gli strumenti per una nuova e moderna attività amministrativa<sup>53</sup>

La definizione di strumenti elaborati per completare pienamente il passaggio da un ruolo dell’Agenzia di Coesione Territoriale percepibile esclusivamente in termini di controllo ad un ruolo di affiancamento anche operativo alle amministrazioni per l’aumento della capacità amministrativa, l’attività svolta ha riguardato principalmente l’aumento della conoscenza dello stato dell’arte delle amministrazioni locali e del partenariato per sostenere in maniera più consapevole la costruzione degli interventi di rafforzamento amministrativo per il periodo di programmazione 2021-2027, ma anche per la più efficace attuazione degli interventi del PNRR a livello locale.

Sul fronte della produzione di elementi conoscitivi sul ciclo di vita delle opere pubbliche attraverso **un’indagine diretta sui RUP**, attraverso una complessa intervista strutturata inviata a migliaia di Responsabili Unici del Procedimento di 6 regioni distribuite fra Nord, Centro e Sud (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia e Toscana), con un ritorno di circa 3.700 questionari di cui 2.800 validati per la loro completezza. Dall’indagine sono emerse alcune grandi priorità segnalate dai RUP con riferimento ai tempi ed alla necessità di una loro accelerazione e dall’altra con riferimento alla necessità di ridurre i costi.

Si tratta, nel primo caso (tempi), di:

- rafforzare il personale e soprattutto le sue competenze, attraverso uffici gare più capaci e uffici tecnici adeguati;
- avere un quadro normativo stabile che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
- semplificare la burocrazia ed in particolare i percorsi autorizzativi, che sono troppi e troppo lunghi.

Nel secondo caso le principali cause di aumento dei costi indicati dai RUP sono:

- eccessivi ribassi, spesso recuperati nel corso dei lavori;
- esternalizzazione della progettazione per carenza di risorse umane all’interno dell’amministrazione.

Le importanti indicazioni emerse dalle indagini conoscitive condotte dall’Agenzia attraverso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) nell’ambito del Sistema dei Conti Pubblici territoriali (CPT) hanno fornito elementi e spunti utili anche nella definizione degli elementi caratterizzanti le azioni di “capacitazione amministrativa” che ha coinvolto l’Agenzia nella fase di definizione dell’Accordo di Partenariato 2021-2027, in particolare della sezione relativa alle azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dei fondi strutturali 2021-2027.

L’indicazione programmatica per il rafforzamento della capacità del sistema pubblico per la coesione ha individuato due strumenti chiave:

- un **Programma Nazionale “Capacità per la coesione” 2021-2027**, che succede al PON Governance 2014-2020, e che affronta i nodi critici per l’utilizzo dei fondi per la

coesione, per svolgere un ruolo di stimolo e supporto al sistema generale di attuazione ed intervenendo su alcuni dei punti più «fragili» di questo sistema.

- i **Piani di Rigenerazione Amministrativa**, sviluppati dalle Autorità di gestione dei Programmi Regionali e Nazionali, che proseguiranno gli interventi sulle capacità avviati con l'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, focalizzandosi sul sistema di attuazione dei fondi e sull'attuazione degli obiettivi specifici.

Un aspetto cruciale degli interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa è agire sul rafforzamento del livello locale, e in particolare agendo sugli Enti Locali beneficiari finali degli interventi della coesione. Ecco perché il PN “Capacità per la Coesione” (in via di redazione anche attraverso un continuo confronto con la Commissione Europea) è caratterizzato in modo significativo dalle azioni di sostegno al territorio, in coerenza con le indicazioni che provengono dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 e in particolare dall'Obiettivo strategico di Policy 5 “Un'Europa più vicina ai cittadini”. Le azioni di rafforzamento avverranno attraverso interventi realizzati direttamente nei luoghi e nelle sedi degli Enti Locali e una intensa attività di rafforzamento delle competenze delle Amministrazioni locali (reclutamento di figure professionali capaci di rafforzare e innovare il profilo operativo e formazione interna).

Un ulteriore aspetto di particolare attenzione delle attività svolte nel corso del 2021 da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato il monitoraggio dell'attuazione in Italia del **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato**, con lo sviluppo e la sperimentazione di strumenti per la gestione dei processi partenariali per la co-conduzione della Politica di Coesione (Linee Guida) e l'analisi puntuale a fine periodo 2014-2020, e ad inizio del periodo 2021-2027 dello stato dell'applicazione/sperimentazione del Codice (varato nel 2014 a programmazione iniziata), anche attraverso la strutturazione di un **Osservatorio nazionale sui partenariati nella politica di coesione** che ha realizzato un'anagrafica dei partner coinvolti nella programmazione e un *repository* dei principali documenti riferiti ai processi partenariali.

## Le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR<sup>54</sup>

Le amministrazioni locali (comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane) costituiscono un importante snodo decisionale, progettuale e gestionale dei progetti del PNRR. Si calcola che € 37,85 mld<sup>55</sup> sarà gestita dagli enti locali, ossia un importo pari al 65% circa della loro spesa corrente. Da più parti ci si è dunque chiesti se le amministrazioni locali saranno in grado di essere reattive e far fronte a tale esigenza che, per portata e ampiezza delle aree di intervento (oltre 40 “Componenti” che coinvolgono 4 delle 6 “Missioni” del PNRR), costituisce una sfida inedita. Tuttavia, gli impegni presi con l’Europa non possono essere messi in discussione, e quindi l’Amministrazione centrale ha sviluppato diverse misure volte ad aiutare le amministrazioni locali, come ad esempio sostegno finanziario e regole semplificate per l’assunzione di professionisti ed esperti con la Legge 233/2021, al fine di aiutarle nel raggiungimento di tale obiettivo. Ma qual è la situazione attuale che gli enti locali, in particolare i comuni, hanno ereditato dal passato? Qual è la capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali?

Questa sezione si pone l’obiettivo di profilare gli enti locali, in particolare le amministrazioni comunali, rispetto a tre dimensioni ritenute cruciali per i progetti del PNRR:

1. la reattività della capacità di spesa, ossia la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati, prendendo decisioni in tempi veloci;
2. il margine di manovra corrente, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente per effetto dei costi di gestione relativi alle nuove infrastrutture realizzabili attraverso i fondi del PNRR, senza mettere a repentaglio il primo equilibrio di bilancio, quello di parte corrente;
3. l’efficienza, ossia la capacità di operare in modo tale da non sprecare risorse e dunque avere un buon livello di “qualità della spesa”.

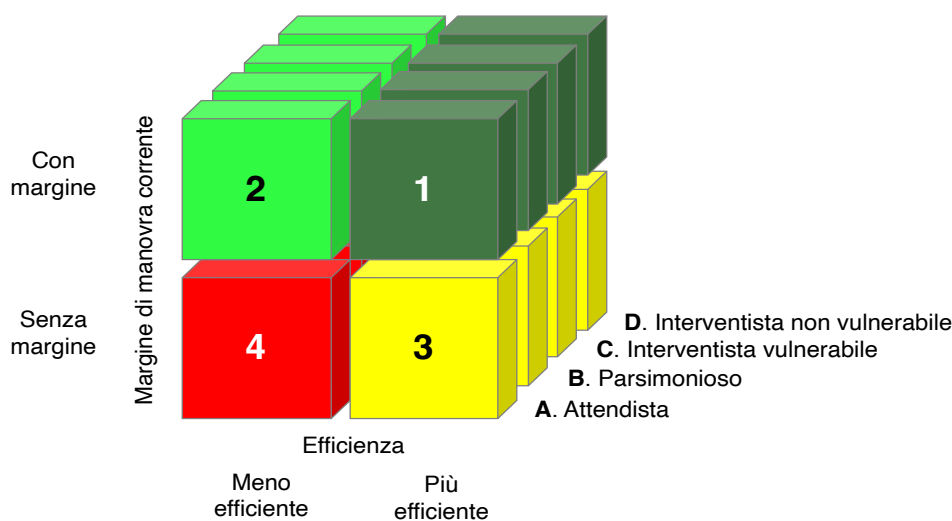
La combinazione di queste tre variabili, analizzate attraverso opportuni indicatori di bilancio, consente di profilare le amministrazioni comunali secondo sedici diversi profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali rispetto al PNRR

54 - A cura di Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

55 - ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti. Aggiornato Ottobre 2021.

Ciascun profilo indica una diversa situazione attuale che modella le sfide e, dunque, le

**Tavola 1. Mappatura dei profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali**



risposte che l'Amministrazione centrale può offrire al fine di indirizzare gli enti locali stessi verso il raggiungimento dei milestone e target del PNRR.

**Tavola 2. I profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali**

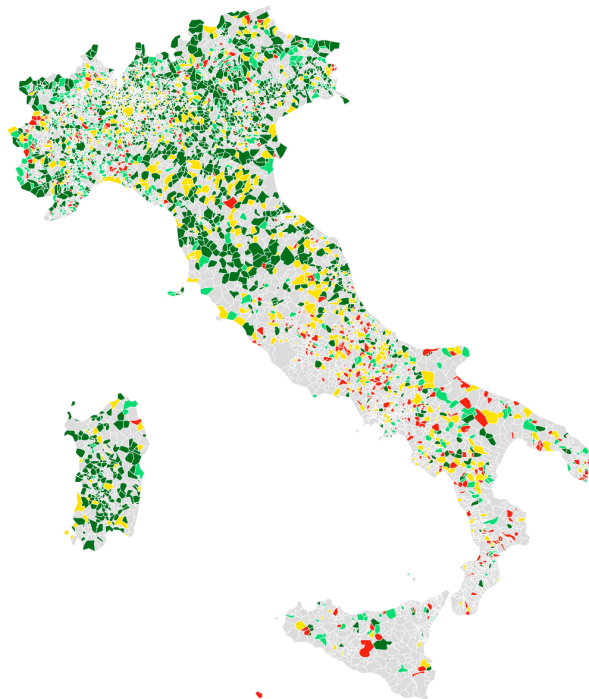
Profilo	Reattività capacità di spesa	Margine di manovra corrente	Efficienza	Avvertimenti per aspetti specificità o criticità connessi alla realizzazione del PNRR
<b>A.1</b>	Attendista	Con margine	Più efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentiali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR
<b>A.2</b>	Attendista	Con margine	Meno efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentiali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR e monitorare l'efficienza amministrativa
<b>A.3</b>	Attendista	Senza margine	Più efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentiali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
<b>A.4</b>	Attendista	Senza margine	Meno efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentiali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
<b>B.1</b>	Parsimonioso	Con margine	Più efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentiali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria, ci sono le condizioni di capacità di manovra corrente ed efficienza per affrontare il PNRR

<b>B.2</b>	Parsimonioso	Con margine	Meno efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria e monitorare l'efficienza amministrativa
<b>B.3</b>	Parsimonioso	Senza margine	Più efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
<b>B.4</b>	Parsimonioso	Senza margine	Meno efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
<b>C.1</b>	Interventista vulnerabile	Con margine	Più efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo
<b>C.2</b>	Interventista vulnerabile	Con margine	Meno efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo e monitorare l'efficienza amministrativa
<b>C.3</b>	Interventista vulnerabile	Senza margine	Più efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
<b>C.4</b>	Interventista vulnerabile	Senza margine	Meno efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
<b>D.1</b>	Interventista non vulnerabile	Con margine	Più efficiente	Situazione ottimale
<b>D.2</b>	Interventista non vulnerabile	Con margine	Meno efficiente	Situazione ottimale, ma monitorare l'efficienza amministrativa
<b>D.3</b>	Interventista non vulnerabile	Senza margine	Più efficiente	Situazione ottimale, ma fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
<b>D.4</b>	Interventista non vulnerabile	Senza margine	Meno efficiente	Situazione ottimale, ma fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa



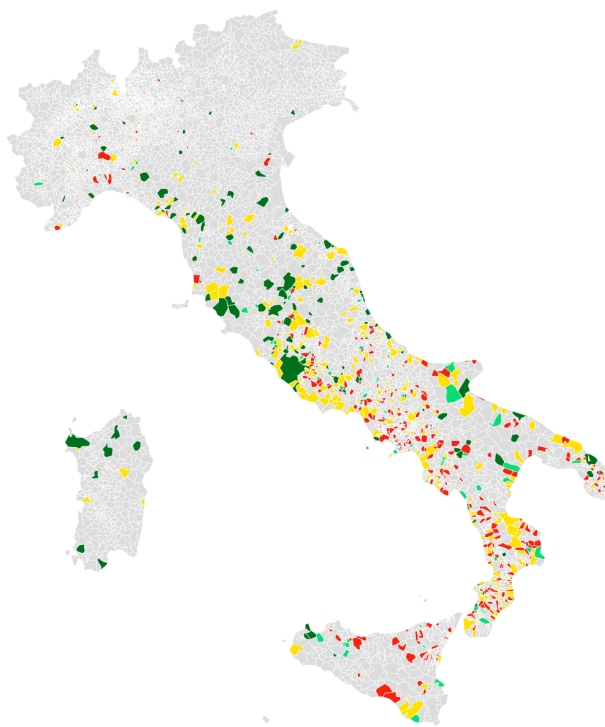
L'analisi mette in luce che:

**Tavola 3. I comuni dei profili Attendisti (A.1, A.2, A.3, A.4)**



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/K0qta/1/>

**Tavola 4. I comuni dei profili Parsimoniosi (B.1, B.2, B.3, B.4)**



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/HXPRG/2/>

**Tavola 5. I comuni dei profili Interventisti vulnerabili (C.1, C.2, C.3, C.4)**



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/7OMp6/1/>

**Tavola 6. I comuni dei profili Interventisti non vulnerabili (D.1, D.2, D.3, D.4)**



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/ozWrS/1/>

- la maggior parte delle amministrazioni comunali (54%) sono attendiste, ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d'entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori; ciò è sintomo di amministrazioni locali conservative, che sembrerebbe mal conciliarsi con la necessità di massima capacità di reazione, di innovare e velocità a modificare i propri schemi di intervento richiesti dal PNRR;
- nel 42% dei comuni, la spesa corrente indotta dagli investimenti del PNRR potrebbe causare difficoltà di equilibrio strutturale di bilancio; se gli interventi del legislatore non incrementeranno il finanziamento ai comuni più bisognosi, ivi inclusi i gli enti in dissesto e in riequilibrio, c'è il rischio che per gli enti con difficoltà di equilibrio di parte corrente si apra un bivio: o sviluppare infrastrutture che poi potrebbero causare difficoltà di bilancio nel medio termine, o evitare lo sviluppo di qualsiasi progetto infrastrutturale; la terza via, ossia la possibilità di sviluppare infrastrutture che si autofinanzino o che, in sostituzione di precedenti, non aggravino la posizione di parte corrente, richiede un consapevole cammino in questa direzione che va comunicato e incentivato;
- rispetto all'esigenza di reperire risorse correnti per far fronte alla spesa corrente generata dalla realizzazione delle infrastrutture previste dal PNRR, una possibilità potrebbe essere quella del miglioramento dell'efficienza, poiché la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza che si annidano soprattutto nei piccoli enti; in effetti il 50% degli enti di piccole dimensioni possiede livelli di efficienza della spesa amministrativa non congrui, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi, e per loro si apre la strada, non più rinviabile, delle gestioni associate;
- le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari; l'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale; la distribuzione dei vari profili nei contesti regionali e provinciali, evidenzia nettamente una forte variabilità; sono comunque rinvenibili alcuni pattern, come ad esempio quello che concentra circa la metà dei casi nei due profili A.1 (attendista, più efficiente, con margine) e D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine) che accomuna sei regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna);
- i grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma sono

mediamente in maggiore difficoltà finanziaria (in questa categoria sono presenti 29 comuni dissestati o in disequilibrio che coinvolgono 4,5 milioni di abitanti); ciò spiega il perché della maggiore incidenza dei parsimoniosi e senza margine (i comuni più grandi sono notoriamente più efficienti grazie alle economie di scala); sono comuni che, qualora in disavanzo complessivo, preferiscono bilanciare le esigenze di intervento immediato con quelle di sostenibilità futura, essendo parsimoniosi (cioè riducendo il disavanzo anziché aumentarlo ulteriormente); ma quando sono in salute finanziaria, ossia con un buon equilibrio complessivo, allora sono più interventisti e meno attendisti; considerando il ruolo dei grandi enti nel PNRR, ciò richiede un probabile intervento di ulteriore rifinanziamento o alleggerimento delle spese di tali enti;

- simili agli enti di piccole dimensioni, i comuni delle aree interne partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no; ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

## Appendice

# Le percezioni relative alla qualità dei servizi pubblici





## La Valutazione partecipativa 2021 presso l'INPS - Campagna di customer experience.

Quella che segue è la presentazione, in estrema sintesi, dell'indagine di ascolto degli utenti condotta dall'INPS nel 2021<sup>56</sup>

### Premessa

La vocazione dell'Istituto al miglioramento continuo, sempre focalizzata sull'incremento di efficienza interna e sul massimo coordinamento di tutte le sue funzioni rispetto agli obiettivi prefissati, si è arricchita negli ultimi anni di una nuova componente, **l'ascolto e il coinvolgimento del personale e degli utenti finali**, consolidando così un percorso di integrazione della valutazione partecipativa nei processi decisionali dell'Istituto.

Tale partecipazione ha trovato altresì legittimazione nelle modifiche normative al D.lgs 27 ottobre 2009, n. 150, introdotte dall'articolo 13, comma 2, del D.lgs 25 maggio 2017, n. 74, che hanno inteso rafforzare il ruolo dei cittadini e utenti nel ciclo di gestione della *performance*: "*ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi secondo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e)*" (cfr. l'art. 19-bis, comma 2, del D.lgs n. 150/2009). La presente indagine **è stata progettata da INPS** in occasione del laboratorio di valutazione partecipativa con FormezPA.

### La rilevazione e i gruppi target

La presente campagna di *Customer Experience* ha interessato gli utenti che nel corso dell'anno 2020 hanno avuto accesso ad un trattamento pensionistico. Nell'ambito di questa popolazione, sono stati distinti i lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico nonché i lavoratori che hanno avuto la necessità di cumulare periodi di contribuzione versati in gestioni diverse.

Un ulteriore focus ha interessato i lavoratori che hanno richiesto la liquidazione della pensione anticipata in quota 100, settore pubblico e privato.

---

56 - Il Report conclusivo sarà riportato nella sua interezza nella Relazione

## Adesione alla campagna

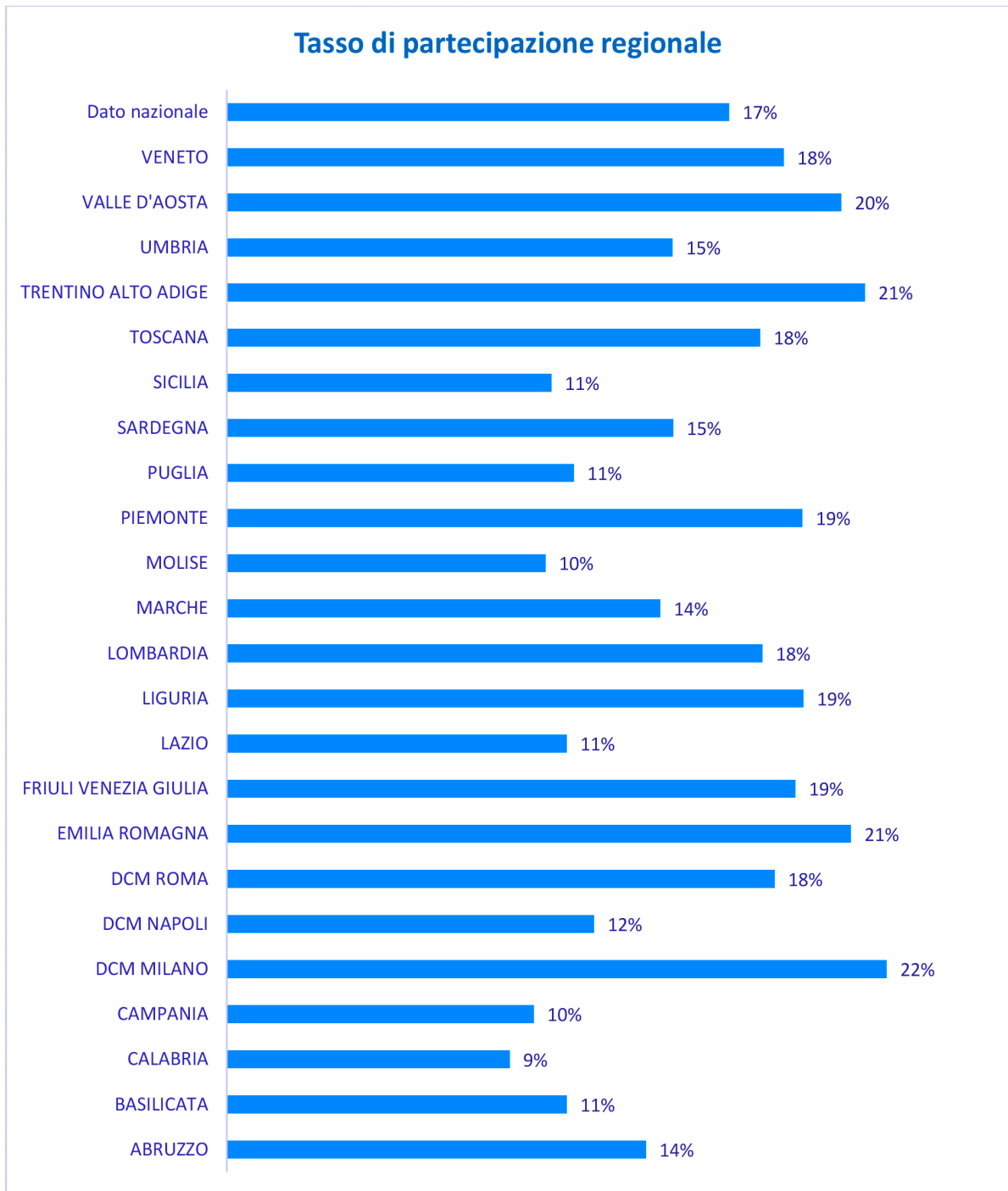
Hanno aderito alla campagna n. **52.195** utenti, oltre il 16% di quelli contattati.

	Utenti contattati	Rispondenti	tasso di partecipazione %
Utenti che accedono alla pensione nel 2020	315.641	52.195	16,50%

Genere	Maschile	189.444	34.479	13,39%
	Femminile	126.197	16.900	18,20%
Età	Sotto i 49 anni	25	490*	Vedi nota
	50-59	13.609	3.961	29,10%
	60 e oltre	302.007	47.245	15,64%

\*Il numero dei rispondenti è superiore a quello degli utenti contattati, in questa specifica fascia di età, perché vi è stata una quota di persone giovani che hanno compilato il questionario in nome e per conto di altri

Target	Utenti contattati	Rispondenti	tasso di partecipazione %
Lavoratori settore privato	206.810	33.973	16,40%
<i>Lavoratori settore privato in quota 100</i>	<i>49.192</i>	<i>9.953</i>	<i>20,30%</i>
Lavoratori settore pubblico	92.615	15.404	16,30%
<i>Lavoratori settore pubblico in quota 100</i>	<i>31.152</i>	<i>5.419</i>	<i>17,40%</i>
Lavoratori che hanno versato contributi in più gestioni	16.216	2.818	17,40%





## La Scuola che vorrei<sup>57</sup>.

### Risultati della consultazione pubblica promossa dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza.

Una consultazione pubblica tra le persone di minore età su *La scuola che vorrei* trova fondamento nella convinzione che i cambiamenti strutturali e istituzionali debbano avvenire non solo sulla base dei convincimenti degli adulti, ma anche a partire dalle visioni e dalle proposte di chi è diretto destinatario del servizio educativo e di istruzione, quindi a partire dagli studenti.

Tale convinzione si coniuga bene con la *mission* istituzionale dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, per la quale l’articolo 12 della Convenzione di New York del 1989 sull’ascolto e la partecipazione dei minorenni assume valenza trasversale e portante.

Nel pieno rispetto di tale principio, e nell’ottica di promuovere processi di cambiamento che affondino le radici nelle idee e nelle proposte delle persone di minore età, il questionario della consultazione pubblica *La scuola che vorrei* è stato costruito grazie all’apporto della Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell’Autorità garante.

Quest’ultima è composta da 26 minorenni, maschi e femmine, di età compresa tra i 13 e i 17 anni. Il suo compito è quello di fornire pareri all’Autorità sugli atti a proposito dei quali essa è chiamata a esprimersi, elaborare suggerimenti e raccomandazioni in ordine alle tematiche relative a questioni che riguardano i minorenni, approfondire temi collegati ai diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, partecipare a giornate di studio ed eventi di portata internazionale o nazionale.

Già negli anni precedenti<sup>58</sup> la Consulta aveva posto all’attenzione dell’Autorità garante il tema della scuola, con particolare riferimento alla metodologia didattica – ancora troppo centrata sulla trasmissione unidirezionale di saperi e nozioni – e all’aspetto della verifica dell’acquisizione di conoscenze da parte degli studenti.

Il tema è emerso con maggiore evidenza a seguito della crisi provocata dalla pandemia che nel 2020 ha costretto tutti a modificare abitudini e stili di vita e le cui conseguenze negative si sono riversate sulle persone più fragili, in particolar modo sui più piccoli e sugli adolescenti.

Sul piano istituzionale, il mondo della scuola ha risposto non interrompendo il servizio – obbligatorio, essenziale e costituzionalmente garantito – ma riorganizzandolo, dapprima attraverso la didattica a distanza (Dad) e successivamente per mezzo della didattica digitale integrata (Ddi).

Nel corso delle sedute della Consulta, durante e dopo il *lockdown*, i ragazzi hanno osservato che la didattica a distanza non può totalmente sostituire la didattica in presenza: essa acuisce il divario sociale e non risponde alla fondamentale esigenza di socializzazione alla quale la scuola pure assolve quale laboratorio di cittadinanza attiva e non mero dispensatore di saperi.

57 - A cura di Carla Garlatti e Irene Archilletti, Garante per l’infanzia e l’adolescenza

58 - La Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza è stata avviata in via sperimentale nel 2018.

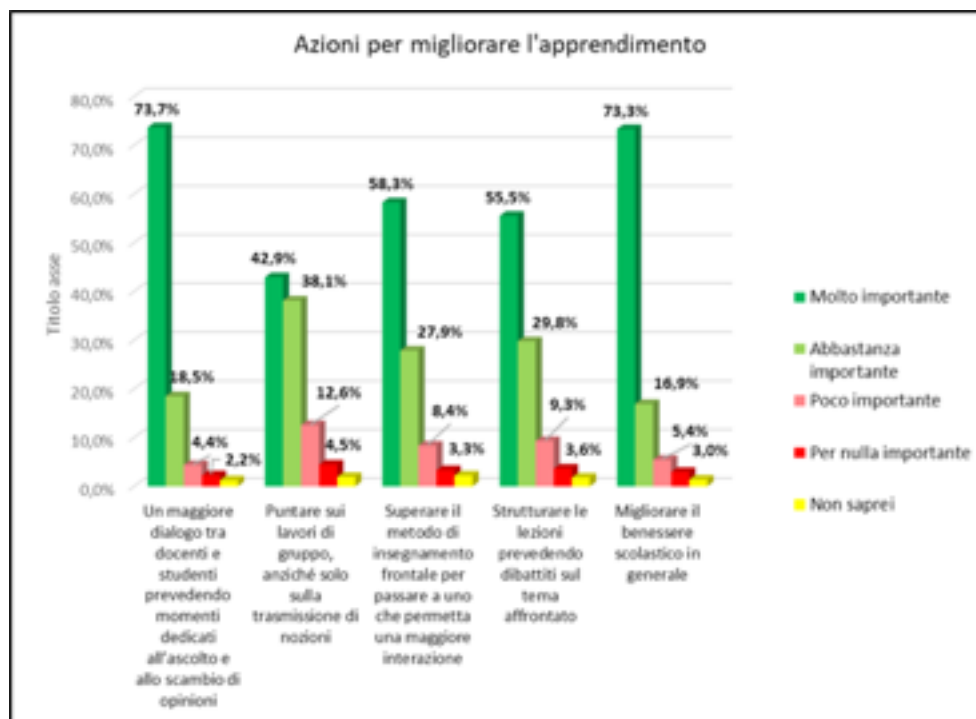
Inoltre la didattica a distanza, secondo l’Autorità garante, ha inciso fortemente sul benessere psicofisico dei bambini e dei ragazzi e sull’aumento dei *gap* educativi e formativi, con particolare riferimento agli studenti in condizione di povertà economica (per assenza di dispositivi e di connessioni internet) ed educativa (per mancanza di figure adulte capaci di orientarli e sostenerli).

L’Autorità garante nel mese di aprile 2021 è stata ascoltata in audizione dalle Commissioni riunite del Senato 7<sup>a</sup> (Istruzione pubblica, beni culturali) e 12<sup>a</sup> (Igiene e sanità) sul tema dell’impatto della didattica digitale integrata sui processi di apprendimento e sul benessere psicofisico degli studenti. In tale occasione l’Autorità ha osservato come una delle principali responsabilità della scuola sia quella di preparare alla vita. Per questo essa deve essere in grado di fornire competenze trasversali, capaci di rispondere alle nuove sfide, oltre che di trasmettere tali competenze con metodologie innovative in grado di stimolare la motivazione, superando la logica del controllo. Tali osservazioni sono, peraltro, il frutto del confronto dell’Autorità con i ragazzi della Consulta.

Alla luce di ciò, l’Autorità garante ha avviato la consultazione pubblica *La scuola che vorrei*, nella convinzione che un cambiamento del modello scolastico fin qui proposto non sia più rinviabile e nella consapevolezza dell’importanza di utilizzare un approccio innovativo, capace di valorizzare i ragazzi realizzando per tale via il diritto alla partecipazione.

Il report, suddiviso in due parti, descrive innanzitutto il processo che ha condotto all’elaborazione del questionario e alla sua pubblicazione, nonché la “fotografia” dei partecipanti. Successivamente vengono riportate le analisi dei dati e le collegate rappresentazioni grafiche, relative a ciascuna dimensione analizzata.

Si riporta, a titolo di esempio, uno dei grafici della Consultazione.





## La misurazione della Customer Experience (CX) sul Centro Unico di Prenotazione (CUP) dell’Agenzia delle Entrate<sup>59</sup>.

Nel corso del 2021 è stata realizzata una sperimentazione di misurazione della CX sul CUP di Agenzia delle Entrate dedicato alla prenotazione e alla disdetta degli appuntamenti del Cittadino con gli uffici territoriali.

### Gli obiettivi

Il progetto, effettuato attraverso una specifica indagine innovativa, ha alla base la volontà di evolvere il tradizionale approccio alla *customer satisfaction* in un percorso di avvicinamento a modelli che prevedono un maggior coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder. Si è trattato per l’Agenzia delle Entrate della prima esperienza di valutazione del grado di soddisfazione degli utenti centrata sull’analisi dell’intera esperienza di fruizione del servizio. L’obiettivo dell’indagine è stato quindi duplice:

- valutare la CX in merito al CUP e co-creare eventuali ulteriori funzionalità che i cittadini si aspettavano di trovare o per migliorare quelle già esistenti. Nel corso del 2020 l’Agenzia delle Entrate ha introdotto un nuovo modello di relazione con l’utenza basato sull’accesso “programmato”, per appuntamento. Dal 2019 al 2021 si è registrata una completa inversione di tendenza, passando dal 5% di accessi programmati sul totale degli accessi in ufficio ad una percentuale pari all’ 85%. Ciò ha comportato, tra l’altro, un progressivo investimento sul CUP.
- apprezzare il valore aggiunto di questa tipologia di strumenti, e dare risposta alla domanda: Quali sono le condizioni, per una amministrazione pubblica dalla struttura complessa (multi-servizio e multi-livello organizzativo) per utilizzare al meglio l’approccio della CX e integrarne uso all’interno di una policy di ascolto dell’utenza con particolare riferimento alla *Customer Satisfaction*?

### L’indagine

L’indagine è stata supportata da una metodologia centrata sull’utente finalizzata alla rilevazione della qualità di esperienza nella fruizione dei servizi offerti dal CUP.

L’attività di analisi è stata sviluppata nelle seguenti fasi:

#### • Ascolto

Raccolta online delle valutazioni spontanee dei clienti finali sul servizio attraverso l’individuazione dei principali problemi riscontrati nei diversi punti di contatto e annessa correlazione dei dati raccolti.

<sup>59</sup> - A cura di Federico Monaco e Rita Femia – Agenzia delle Entrate

- **Approfondimento**

Approfondimenti dei dati raccolti e analisi qualitativa sulle principali problematiche mediante anche Focus Group e Interviste, con elenco delle soluzioni e delle proposte emerse per ciascun punto di contatto e rilevazione dei Key Performance Indicator (KPI) attuali/potenziati.

- **Validazione**

Validazione e “prioritizzazione” delle soluzioni/proposte emerse al fine di calcolare dei KPI previsionali, rappresentati tramite reportistica dei risultati emersi correlando quelle con indice di gradimento più alto e fornendo il livello di performance.

L’interazione continua con gli utenti ha permesso di classificare, prioritizzare e validare le soluzioni che sono emerse dall’indagine, al fine di capire, quelle con gradimento più elevato e l’impatto potenziale delle stesse sui fruitori del servizio.

Le attività svolte riguardano la raccolta e la valutazione dei dati, l’adozione di KPI e la raccolta di feedback spontanei. Fondamentale è stato l’utilizzo di servizi di *crowdtesting* e di *community* collegate che hanno permesso di interagire con un campione selezionato di 382 cittadini distribuiti in tutto il territorio italiano. La *community* di utenti di riferimento è stata individuata direttamente dalla società che ha svolto l’indagine e che ha, pertanto, curato anche tutti gli aspetti legati al concreto coinvolgimento dei cittadini.

## **I Risultati**

Sotto il profilo dei risultati emersi si segnala innanzitutto l’importante patrimonio di dati, analisi ed elaborazioni che vengono messi a disposizione dell’amministrazione, all’interno del report finale, in esito a questa tipologia di indagine. Il set di informazioni è molto ampio ed approfondito.

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione, l’indagine si è svolta in un arco temporale molto breve, un mese, rispetto ad una campagna condotta con metodi tradizionali.

Il percorso iterativo utilizzato nel coinvolgimento dei cittadini e la sua articolazione hanno consentito di disporre di informazioni approfondite relative all’analisi delle aspettative dell’utenza, al livello di soddisfazione rispetto al tempo di fruizione del servizio e la propensione al riutilizzo del canale e le motivazioni. Il servizio è stato poi messo inoltre a confronto con quelli corrispondenti offerti da enti privati.

La sezione che traccia le difficoltà incontrate è arricchita anche di soluzioni e proposte suggerite dagli utenti. Tale aspetto rappresenta un indubbio punto di forza di questa metodologia. Rispetto al ciclo di conduzione di una indagine tradizionale questo approccio consente, già nella fase di rilevazione, di acquisire informazioni preziose e puntuali per la definizione degli interventi di miglioramento, rendendo possibile una notevole contrazione dei tempi nell’elaborazione dei piani di miglioramento.

Gli interventi, infatti, espressione più diretta del punto di vista degli utenti e frutto

di un processo di validazione effettuato da esperti, hanno una più alta probabilità di migliorare effettivamente la fruibilità del servizio e conseguentemente la soddisfazione degli utenti.

Un forte elemento di novità è rappresentato dalla sezione relativa ai KPI. Accanto al tradizionale indicatore di Customer Satisfaction (CSAT), relativo alla soddisfazione complessiva rispetto al servizio, sono presentati il Customer Effort Score (CES), il Net Promoter Score (NPS) e l'Usability Metric for User Experience UMUX. La sezione è completata dall'indicazione dei valori previsionali per ciascuno di questi indicatori chiave.

A seguito della valutazione dei risultati emersi, sono state individuate alcune azioni di miglioramento che, sulla base delle indicazioni raccolte e della complessità degli interventi tecnici necessari, sono state pianificate a tre mesi, sei mesi e un anno. Il piano degli interventi è stato avviato a marzo.

## Le Conclusioni

L'esperienza ha permesso di cogliere l'ampiezza e la portata informativa dell'utilizzo di strumenti sofisticati per l'analisi della CX che hanno consentito di acquisire informazioni e dati utili al co-design di alcune funzionalità della procedura. Per quanto riguarda la valutazione dell'approccio, alla luce degli esiti positivi, si è ritenuto di proseguire il percorso di adozione, analizzando tutta la gamma di strumenti a disposizione in modo da modularne l'utilizzo in funzione delle esigenze e sviluppare internamente le competenze tali da permetterne una applicazione ampia ai principali servizi offerti. Si è valutato di riservarne l'utilizzo di strumenti sofisticati quale il *crowd testing* a fronte dell'esigenza di condurre analisi approfondite per i processi più rilevanti o critici.





