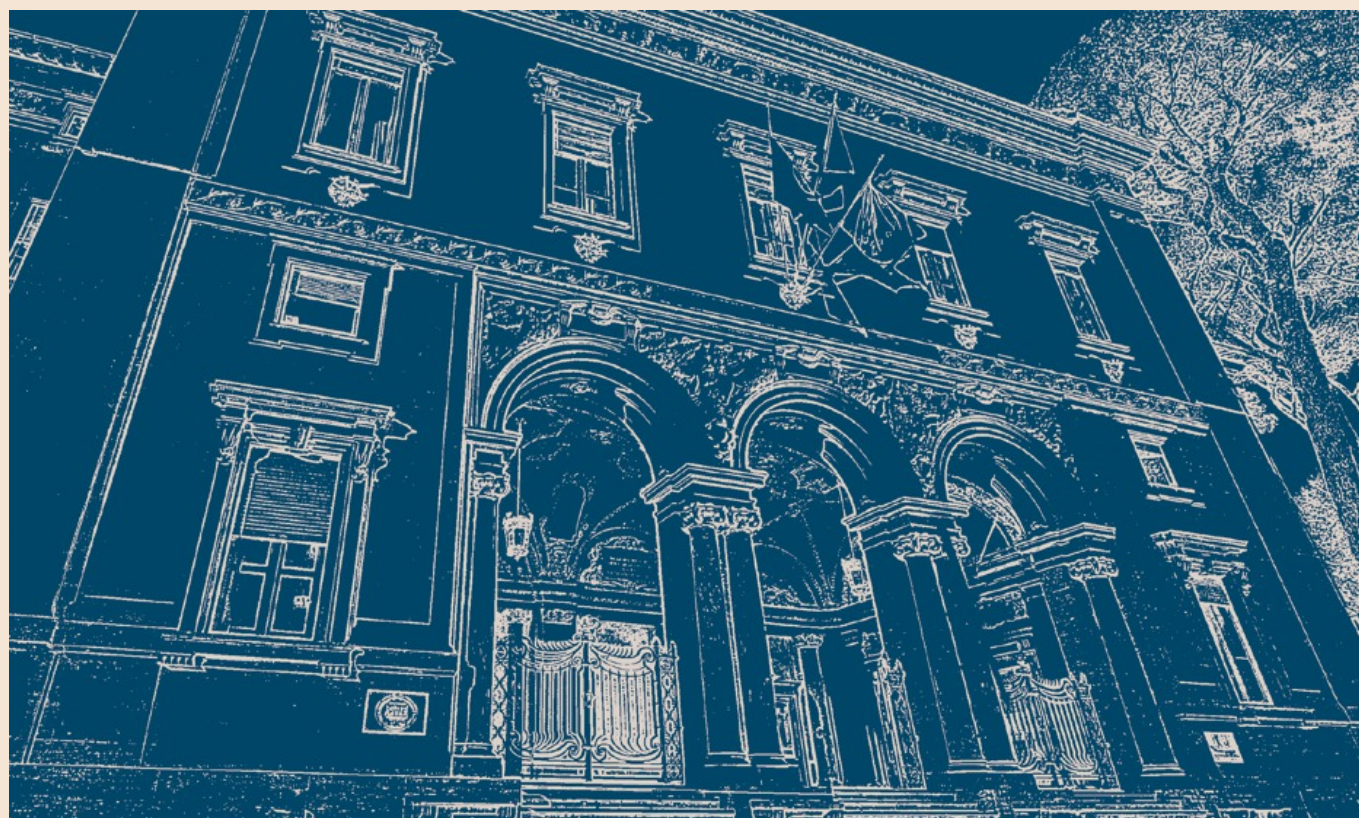




SPECIALE

RELAZIONE CNEL SUI SERVIZI PUBBLICI PER L'ANNO 2024

Dallo sviluppo sostenibile alla trasformazione digitale, dai concorsi al lavoro, dalla sanità all'educazione, dalla lotta alla corruzione alla tutela dell'utente: la fotografia della Pubblica Amministrazione



IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Zangrillo: fattore umano e valorizzazione del merito per modernizzare la PA

La misurazione dei fenomeni, come ci ha insegnato il padre della scienza moderna Galileo Galilei, è la condizione necessaria alla base di qualsiasi azione di gestione e di miglioramento degli stessi. Prendere una decisione senza conoscere il contesto e le problematiche presenti spinge ad assumere iniziative "di pancia", sull'onda dell'emozione. ●

— Continua a pagina 2

IL PRESIDENTE DEL CNEL

Brunetta: irrobustire i servizi con una nuova cultura della manutenzione

Migliora l'istruzione, crescono emancipazione femminile e sostenibilità ambientale, soffre la sanità, si rafforzano gli uffici pubblici, resta carente la cultura della manutenzione: è un quadro a luci e ombre quello della Relazione annuale sulla qualità dei servizi erogati dalle PA a imprese e cittadini. Tappa del percorso avviato con la legge 15/2009, durante il mio primo mandato come Ministro per la PA e dell'innovazione. ●

— Continua a pagina 2

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

288.500

I posti messi a concorso
Nei primi otto mesi del 2024 sono stati pubblicati oltre 13mila bandi che hanno messo a concorso circa 288.500 posti

Gli interventi di apertura

«Cultura della manutenzione al centro delle politiche pubbliche»

Il presidente del CNEL. Serve puntare su investimenti mirati e favorire forme di partenariato tra pubblico e privato

— Continua da pagina 1

Legge che ha assegnato al CNEL il compito di redigere questa Relazione. Alcuni indicatori di benessere riflettono miglioramenti, come l'aumento della speranza di vita, un maggior numero di diplomati e una crescita della quota di laureati tra i giovani. Anche il tasso di abbandono scolastico è in calo e si riduce la platea dei Neet.

Dal punto di vista ambientale, la percentuale di raccolta differenziata ha raggiunto una media del 65% a livello nazionale e il ri-

ciclo è salito al 49,2%. La gestione delle risorse idriche mostra segnali positivi. Anche la mobilità sostenibile è in crescita, con l'espansione delle piste ciclabili e un incremento della conversione della mobilità privata verso l'elettrico.

Non mancano, tuttavia, le lacune. Le risorse finanziarie dedicate agli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda Onu 2030 sono spesso inferiori alla media europea, soprattutto nel settore della sanità, dove, nonostante la spesa pubblica sia aumentata dal 2020, rimane tra le più basse d'Europa. Di conseguenza, la spesa privata

dei cittadini è cresciuta del 5% nell'ultimo anno, a fronte di liste d'attesa per i servizi pubblici spesso insostenibili. Anche la spesa per l'istruzione rimane inferiore rispetto a quella dei principali paesi avanzati.

Va detto, e la Relazione lo fa in modo chiaro, che nel corso del 2023 si è ulteriormente consolidato il processo di irrobustimento delle amministrazioni pubbliche, avviato con intensità già nel 2022 grazie alle risorse del Pnrr. Ma è indispensabile, più che mai, un cambio di paradigma all'insegna di una rinnovata cultura della manutenzione.

Una cultura rimossa o marginalizzata perché non si vede, non si annuncia e non genera consenso nell'immediato. Una cultura che, al contrario, dovrebbe acquisire centralità nel disegno delle politiche pubbliche, per il proprio valore so-

ciale. Mi riferisco ai servizi infrastrutturali: scuole, strade, ospedali e anche ferrovie, di cui molto si è parlato proprio in questi giorni.

Ma c'è dell'altro. Parlare di cultura della manutenzione vuol dire investire nella rigenerazione urbana e nel recupero delle periferie. Per far questo è necessario superare la logica del breve periodo e del facile consenso. Occorre anche sfuggire alla contrapposizione polarizzante tra pubblico e privato e pensare, invece, a logiche di *Public private partnership* (PPP).

Serve collaborazione, sincronia, corretta ripartizione dei ruoli. È necessario valorizzare i tanti «agenti della manutenzione», che operano senza grande clamore, giorno dopo giorno, e a cui molto dobbiamo per il benessere collettivo.

Penso alle molte reti presenti sul territorio, quelle note e quelle

meno note, come la rete - spesso misconosciuta e abbandonata - dei consorzi di bonifica, che hanno contribuito a cambiare non solo la storia economica, ma anche la fisionomia territoriale del nostro Paese. Penso ancora alla potenziale cura manutentiva dei settori produttivi, che potrebbero svolgere in modo capillare le Camere di commercio. Penso al ruolo che potrebbero avere le piattaforme digitali e l'AI, laddove la loro potenza di fuoco fosse indirizzata a favorire una strategia di prossimità e benessere a persone e territori.

È indispensabile lavorare uniti, con un ampio coinvolgimento della società civile, impegnata nel confronto su questioni d'interesse comune. E il CNEL, la casa dei corpi intermedi, è una casa aperta. Soprattutto al futuro. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

«Partire dalle persone per un sistema più efficiente»

Il ministro per la PA
Crescono le candidature per i bandi del 2024

— Continua da pagina 1

La Relazione del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini ci consente di evitare questo errore. Si tratta di un utile strumento di riflessione per costruire, insieme, una PA più efficiente.

Ringrazio tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo prezioso documento, che mi consente di fare il punto sul percorso intrapreso

per modernizzare la Pubblica Amministrazione, adeguandola alle esigenze di un mondo in continua evoluzione.

Al centro di qualsiasi iniziativa c'è la persona. Questo approccio è fondamentale poiché, per innescare un processo di vero cambiamento, è necessario innovare schemi e paradigmi e non limitarsi a introdurre modifiche, puramente normative, in alcuni settori.

Partendo dalle persone, e con l'ottica di fare rete, nel gennaio 2023 abbiamo avviato «Facciamo semplice l'Italia», per ascoltare e confrontarci con i nostri territori. Grazie a questo percorso ho avuto la conferma che la macchina dello Stato è un'organizzazione complessa, fatta non solo di sportelli e documenti, ma soprattutto di strutture capaci di

muovere gangli fondamentali del nostro Paese, in grado di sviluppare progetti innovativi.

Come riportato nella Relazione abbiamo avviato una nuova stagione di assunzioni, grazie a un ripensamento delle procedure concorsuali e all'uso di uno strumento digitale come inPA. I concorsi sono passati da una durata di 780 giorni ad appena sei mesi. Nei primi otto mesi di quest'anno sono stati pubblicati oltre 13mila bandi che hanno messo a concorso circa 288mila e 500 posti, raccogliendo un numero record di candidature: ben due milioni. Altro che desertificazione dei concorsi!

Sul tema formazione, grazie al rilancio dei Poli formativi territoriali e al potenziamento di Syllabus, il portale digitale di apprendimento a cui sono iscritte oltre

7.600 amministrazioni pubbliche, a seguito della mia direttiva del marzo 2023, siamo passati da nemmeno sei ore di formazione a una media di due giorni per ciascun dipendente e raggiungeremo i tre giorni entro fine anno. Perché dobbiamo andare ben oltre il sapere e il saper fare, verso un «saper essere».

Quanto alla performance, come efficacemente evidenziato dalla Relazione, abbiamo avviato una «spinta verso la valutazione del merito», partendo dal presupposto che per valorizzare le persone è indispensabile un sistema in base al quale chi lavora e produce risultati può fare carriera.

Per la prima volta dopo moltissimi anni, come evidenzia la Relazione, riusciamo a dare continuità al processo dei rinnovi

contrattuali grazie agli otto miliardi sui 24 dedicati alla Pubblica Amministrazione dalla scorsa legge di bilancio. Rispetto alla tornata 2019-2021, dove l'incremento medio dei contratti è stato intorno al 4%, con lo stanziamento previsto arriviamo al 6%.

In questi due primi anni di governo, il lavoro svolto è stato tanto, ma non possiamo fermarci. Ci attendono grandi sfide che, come dimostra l'accordo siglato tra Dipartimento della Funzione pubblica e CNEL per premiare eccellenze e buone pratiche con l'iniziativa «Impatto PA», vogliamo affrontare attraverso il confronto con tutti gli attori coinvolti. Perché con il lavoro di squadra anche i traguardi che paiono irraggiungibili diventano possibili. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

10,6%

Le coperture assicurative

Le spese sanitarie dei cittadini coperte da assicurazioni collettive o individuali. Il dato al Sud crolla al 2,6%

La presentazione della relazione Sanità in sofferenza, tra risorse insufficienti e rinuncia alle cure

La spesa pubblica per la salute, anche se in ripresa, resta fra le più basse d'Europa: il 7,6% dei cittadini interrompe i trattamenti

Pagina a cura di
Gianni Trovati

Per affrontare il viaggio nella poderosa Relazione annuale sui servizi pubblici presentata dal CNEL può essere utile partire dalla sanità. Perché il suo caso è «emblematico», come sottolinea la stessa relazione, e si presta in modo efficace alla chiave di lettura scelta dal Consiglio guidato dall'ex ministro per la PA Renato Brunetta: un'analisi che guarda ai dati delle risorse umane e finanziarie a disposizione, non trascura l'esame degli aspetti ordinamentali e procedurali che guidano oppure ostacolano l'attività, ma si concentra su un obiettivo finale preciso: osservare l'impatto reale dei servizi pubblici sulla qualità della vita dei cittadini e sulla

crescita del Paese.

Un tema di attualità strettissima in vista di una manovra che deve frenare drasticamente la crescita della spesa pubblica, e che sta in questi giorni alimentando tensioni nello stesso Governo intorno a una *spending* discussa per ora in termini esclusivamente aritmetici.

La sanità, allora. Qui l'affanno di un consolidato della PA gravato da una mole di debito e da interessi fuori misura nel confronto europeo determina conseguenze evidenti. La spesa sanitaria pubblica, anche se in ripresa a partire dalla pandemia, rimane fra le più basse d'Europa non solo in rapporto al Pil, ma anche sul totale dello sforzo finanziario collettivo destinato alle cure.

Nonostante l'enfasi sull'eccellenza italiana del servizio pubblico universale, il



Durante la presentazione Da sinistra, Paolo Zangrillo e Renato Brunetta

bilancio pubblico fatica anche a tenere il passo dell'inflazione (la copertura effettiva ha perso tre miliardi in termini reali nell'ultimo triennio) e copre soltanto il 75,6% della spesa, mentre quella privata dei cittadini è cresciuta del 5% solo nell'ultimo anno, «a fronte di liste di attesa per l'accesso ai servizi spesso insostenibili e contrarie al principio dell'appropriatezza».

Naturalmente a pagarsi le cure è chi ha un'assicurazione collettiva o individuale, strumenti che però coprono

solo il 10,6% delle spese sanitarie dei cittadini (al Sud il dato crolla al 2,6%), o più spesso è chi può permetterselo. Col risultato che il 7,6% della popolazione rinuncia alle cure necessarie per problemi economici e organizzativi e l'1,6% delle famiglie italiane è schiacciato nell'impoverimento determinato da cause legate alla salute.

Ecco spiegate in termini pratici quelle «interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni» enfatizzate dalla relazione ma spes-

so dimenticate nell'azione reale di politica e amministrazione, come conferma quel ritardo nel filone sanitario del Pnrr che, ricorda il CNEL, «compromette, a detta dei principali osservatori, il raggiungimento di molti degli obiettivi alla base del Piano, ma anche di molti degli obiettivi dell'Agenda Onu 2030» con i suoi 17 target di sviluppo sostenibile assunti a criterio guida dell'indagine della relazione.

Inutile cercare in questo o quel decreto, in questa o quella contingenza la causa delle questioni sollevate dalla relazione, che sono strutturali e hanno bisogno di tempo per evolvere anche quando, come accade su molti temi, il lavoro per cambiare passo è già cominciato. «Ci sono più luci che ombre, ma dobbiamo saper ascoltare questa foresta multifunzionale - riassume il presidente del CNEL, Renato Brunetta -. Serve trasparenza, perché come disse Lord Kelvin ciò che non si misura non può essere migliorato». ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Formazione, aumentano le attività e la partecipazione

Dipendenti pubblici

Problematico il rapporto costi-servizi nei rifiuti

A essere misurato, in modo diverso dall'attuale, è prima di tutto il contributo dei dipendenti pubblici, come ha ribadito il ministro per la Pubblica Amministrazione, Paolo Zangrillo, durante la presentazione della Relazione a Villa Lubin, spiegando di puntare a

presentare «a breve» la riforma di carriere e valutazione perché il sistema attuale fondato sui concorsi «incentiva le persone a studiare più che a raggiungere gli obiettivi e disincentiva la funzione di guida dei dirigenti».

È un sistema che non va abolito ma «mediato», ha precisato Zangrillo, introducendo dosi non omeopatiche di valutazione «umana», e quindi discrezionale, da parte dei dirigenti.

La formazione

Tra i motori rimessi in moto c'è la formazione del personale, che rispetto al 2020 vede un incremento del 50,7% nelle attività e del 41,9% nella par-

I prossimi passi

Il ministro per la Pubblica Amministrazione, Paolo Zangrillo, punta a presentare «a breve» la riforma di carriere e valutazioni

tecipazione, con quasi 7mila corsi presenti sulla piattaforma Syllabus e 247.914 dipendenti pubblici in formazione su quel canale.

E c'è la contrattazione, che sta faticosamente cercando di superare i ritardi accumulati con i blocchi del passato.

Le criticità

Ma i nodi strutturali sono complicati da sciogliere. Ed è difficile da archiviare la PA degli incroci paradossali fra

costi e servizi, come quello dei rifiuti che ha tariffe maggiori dove i risultati sono inferiori, o quello del welfare locale che ha meno risorse nei territori dove la marginalità sociale è più intensa.

Qui per cambiare strada servono scelte politiche spesso complesse. La «trasparenza» e la «voce agli utenti», di cui il Cnel si fa portabandiera, sono un inizio. Indispensabile ma, da solo, non sufficiente ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

«Impatto PA»

Un premio per promuovere sinergie positive tra enti pubblici e cittadini

L'iniziativa punta a valorizzare le buone pratiche della PA a livello centrale e locale. Nell'iter valutativo coinvolti anche gli utenti

Per la prima volta, nella Relazione 2024, è stato previsto l'inserimento di un capitolo dedicato alla descrizione di buone pratiche della PA, con l'obiettivo di mettere in luce le eccellenze sviluppate a livello centrale e locale e fornire esempi positivi delle attività svolte dalle organizzazioni pubbliche, replicabili in altri contesti operativi secondo la prospettiva dell'utente finale.

Questa prospettiva adottata nel processo di selezione delle buone pratiche e di valorizzazione tramite la previsione di un premio alle migliori è del tutto in linea con l'impianto della Relazione, improntato a una metodologia d'approccio alla misurazione della performance della PA più orientata alla valutazione dell'impatto generato sulla qualità della vita di chi usufruisce dei servizi.

In questa direzione è stato significativo affidare, attraverso un procedimento a evidenza pubblica, la segnalazione delle buone pratiche al «Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile», istituito presso il CNEL nel maggio 2023 con il coordinamento dei consiglieri Ivana Pais e Paolo Pirani e a cui hanno aderito 18 delle 19 associazioni di consumatori riconosciute

Le segnalazioni

Al Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile sono arrivate circa 50 segnalazioni di buone pratiche (a livello tematico e territoriale)

te dal ministero delle Imprese e del made in Italy.

La scelta di affidare al Forum la segnalazione delle buone pratiche è stata concepita nell'ottica di una maggiore attenzione ai beneficiari dell'azione pubblica. La risposta dei consumatori, tenendo conto della novità assoluta nel panorama delle valutazioni dei servizi pubblici, è stata rilevante: sono arrivate circa 50 segnalazioni di buone pratiche, diversificate tanto a livello tematico quanto territoriale.

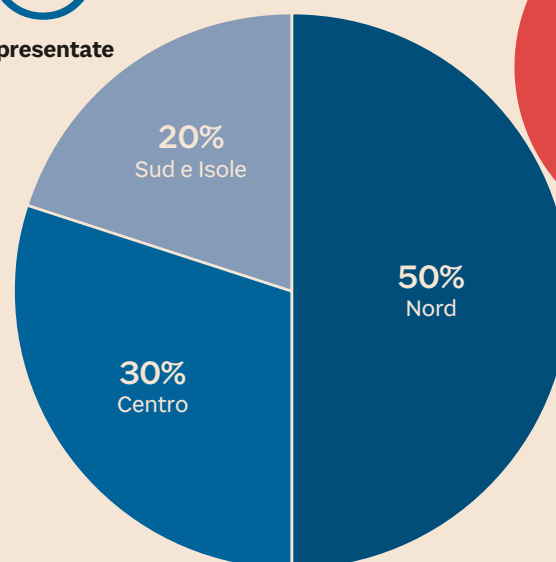
Ciò conferma la consapevolezza e l'interesse degli utenti finali rispetto ai servizi dei quali usufruiscono nelle dinamiche di vita quotidiana e dimostra anche una sicura disponibilità a essere protagonisti di un cambiamento positivo, nell'ottica di orientare le politiche pubbliche verso la maggiore efficacia dei servizi. Sono proprio questi i tratti distintivi e originali dell'iniziativa del premio CNEL «Impatto Pa».

Il coinvolgimento dei cittadini/consumatori nel processo valutativo concretizza un cambiamento radicale di prospettiva, potenzialmente destinato a influire sulla stessa mentalità del consumatore, a oggi più propenso a rilevare i difetti anziché le eccellenze della PA. Sotto questo profilo, l'auspicio è che questa iniziativa possa, in qualche misura, essere da stimolo a promuovere un dialogo collaborativo tra erogatori di servizi pubblici e utenti e contribuire a innescare forme di amministrazione condivisa. ●

I numeri del premio «Impatto PA»

49

Candidature presentate



20

Candidature non eleggibili
Non pubblica amministrazione, progetti futuri

Segnalazioni e raccolta dati per selezionare le PA eleggibili

Il metodo di lavoro

Tre i temi individuati per isolare le pratiche

Per stabilire un metodo efficace di selezione e valutazione delle migliori pratiche territoriali, sono state esaminate diverse iniziative simili avviate nel contesto italiano, europeo e internazionale. L'obiettivo è stato quello di sviluppare il modello CNEL «Impatto PA» unico e distintivo rispetto a quelli esistenti.

Sono stati individuati tre temi in base ai quali raggruppare le pratiche: digitalizzazione, transizione verde e par-

tecipazione e cooperazione dei cittadini.

Per definire queste categorie è stato adottato il criterio della limitazione numerica e quello del collegamento alle linee guida già stabilite a livello strategico-istituzionale. In tal senso è stata presa in considerazione la misura ComPACT della Commissione europea, iniziativa per rendere le amministrazioni pubbliche meno burocratiche, più rapide nella fornitura dei servizi, più trasparenti e più vicine ai cittadini, attraverso tre pilastri fondamentali, la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione e la transizione verde.

Dei tre pilastri, due sono stati accolti anche nel metodo di lavoro del premio neo-costituito, mentre quello della cooperazione, ampliando la prospettiva di ComPACT, ha preso in considerazione gli utenti finali nella partecipazione e cooperazione dei servizi.

I segnalatori del Forum, su base volontaria e in totale autonomia, hanno indicato quelle che hanno ritenuto essere buone pratiche di pubbliche amministrazioni.

Le segnalazioni sono state strutturate in modo tale da raccogliere le informazioni essenziali per verificarne i requisiti di eleggibilità: l'appartenenza alla Pubblica Ammi-

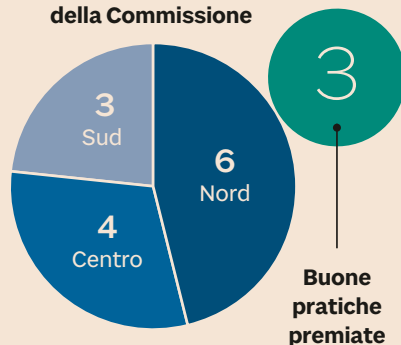
20

La Commissione

I membri della Commissione incaricati di esaminare i dati raccolti sulle buone pratiche e di svolgere la valutazione finale

13

Amministrazioni che hanno risposto alla richiesta di informazioni e che sono state sottoposte alla fase di valutazione della Commissione



nistrazione o lo status di società partecipata, almeno a maggioranza, dalla Pa e l'aver realizzato progetti con risultati misurabili.

Successivamente, le amministrazioni eleggibili sono state invitate a compilare un modulo per la raccolta di informazioni più dettagliate sulle pratiche segnalate. I dati raccolti sono stati esaminati da una Commissione di valutazione composta da 20 componenti e nominata dal Presidente del CNEL. I membri sono stati individuati tra consiglieri e dirigenti del CNEL, dirigenti e funzionari del Dipartimento della Funzione pubblica, dell'Unione province italiane (Upi), dell'Associazione nazionale Comuni italiani (Anci), della Conferenza delle Regioni e delle province autonome e docenti universitari.

Ogni progetto è stato valutato da tre membri della Commissione, distribuiti in modo casuale evitando di assegnare buone pratiche provenienti dagli stessi territori di origine dei membri della Commissione e verificando eventuali conflitti di interesse.

Ciascun valutatore e valutatrice ha espresso una valutazione su una scala bimodale (o oppure 1, semplificata rispetto alla scala 1-6 in questa fase iniziale del premio) per ciascuno dei sei criteri di valutazione, in modo tale che il punteggio massimo ottenibile da ogni pratica sia stato pari a 6. Il voto è stato espresso sulla base dei seguenti criteri:

- sostenibilità economica;
- sostenibilità sociale;
- sostenibilità ambientale;
- coinvolgimento degli stakeholder;
- risultati e impatti;
- trasferibilità ad altri contesti. ●

Un contributo metodologico è stato fornito nella Relazione da Emanuele Padovani, professore ordinario, Università Alma Mater di Bologna

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I vincitori del premio

ACQUEDOTTO PUGLIESE, PER L'EROGAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO



Acquedotto Pugliese S.p.A. riceve questo premio per il suo impegno verso la sostenibilità, integrata strategicamente nella gestione del servizio idrico. Azienda pubblica di proprietà della Regione Puglia, dal 2014 ha sviluppato un percorso mirato all'adozione di un Piano di sostenibilità, allineato con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile. Attraverso il Sustainability advisory board, Acquedotto Pugliese ha promosso l'inclusione dei portatori di interesse e l'implementazione di sistemi per garantire il benessere delle comunità servite. La dedizione a pari opportunità e sicurezza idrica rafforza ulteriormente il valore del suo contributo.

ATERSIR, PER IL MONITORAGGIO DI SERVIZI IDRICI E RIFIUTI



Il sistema di monitoraggio progettato e implementato da Atersir con il contributo della società civile si distingue per l'impegno nel promuovere la diffusione di approcci e modelli partecipativi nei processi di raccolta, elaborazione e interpretazione di dati significativi rispetto alle politiche di qualità dell'azione pubblica. L'iniziativa, con la collaborazione delle Associazioni del consumo maggiormente rappresentative sul territorio regionale in tutte le fasi del processo di valutazione e monitoraggio dei livelli di qualità raggiunti, mette al centro il punto di vista dei beneficiari dei servizi, con l'obiettivo di assicurare all'utente di fruire di servizi in linea con i propri bisogni concreti. Un esempio di agire amministrativo che, nel valorizzare cooperazione e partecipazione attiva dei cittadini, contribuisce a coltivare e alimentare l'idea di servizio pubblico focalizzato sull'impatto degli utenti.

RAI PER «M'ILLUMINO DI MENO»



L'iniziativa «M'illumino di Meno», allineata agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda Onu 2030, si distingue per l'impegno nel sensibilizzare e promuovere una cultura ambientale consapevole e stili di vita sostenibili, estendendo la propria influenza sull'intero territorio nazionale. Questa iniziativa non solo informa e educa, ma trasforma i «beneficiari» in veri «protagonisti», adottando un modello di attivismo partecipativo che coinvolge direttamente i destinatari, rendendoli parte attiva del cambiamento. Il cuore pulsante di «M'illumino di Meno» è, infatti, la «partecipazione attiva»: un approccio che stimola il coinvolgimento diretto degli stakeholder, a partire dalle bambine e dai bambini, promuovendo un autentico cambiamento culturale sostenibile e responsabile da parte della comunità.

LA COMMISSIONE

I dati sulle pratiche segnalate che le amministrazioni eleggibili trasmettono con la compilazione di un modulo ad hoc vengono, in un secondo momento, trasmesse a una Commissione di valutazione pronta a esaminarli. Nominata dal Presidente del CNEL, è composta da 20 membri scelti tra docenti universitari, consiglieri CNEL, dirigenti e funzionari del Dipartimento della Funzione pubblica, dell'Upi, dell'Anci, della Conferenza delle regioni e province autonome.

PA e sviluppo sostenibile

La transizione spinge a valutare l'impatto generato sugli utenti

La nuova misurazione sposta il monitoraggio da un approccio rendicontativo dei risultati *ex post* a una logica di ragionamento *ex ante*

Marcella Mallen

Quando ci si accinge a disegnare un processo di lavoro di tale ampiezza, è inevitabile partire da un'analisi del contesto per dotarsi di una bussola che possa orientare il cammino.

Viviamo in un periodo spesso definito di «policrisi», a descrivere quell'insieme di crisi e difficoltà interconnesse tra loro e difficilmente trattabili in modo isolato, in grado di compromettere il percorso di sviluppo sostenibile tracciato con l'Agenda 2030 dell'Onu nel 2015 e giunto a metà strada.

Un contesto che ha determinato un generale peggioramento delle condizioni economiche e disuguaglianze sociali, cancellando gli avanzamenti registrati, in particolare in termini di lotta alla povertà, di tutela della salute, di investimenti in educazione, di degrado ambientale e degli ecosistemi.

L'analisi sull'anno 2023

Nel 2023, l'anno cui si riferisce la Relazione CNEL, presentata lo scorso 14 ottobre, in Italia abbiamo celebrato un anniversario importante: la Costituzione ha compiuto 75 anni e si è consolidata di recente con l'inserimento tra i principi fondamentali (con la modifica degli articoli 9 e 41) della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

L'inclusione del concetto di giustizia intergenerazionale, nel cogliere pienamente il significato di sviluppo sostenibile, rappresenta un decisivo

passo avanti, che permetterà di colmare le disuguaglianze e tendere al benessere delle persone e degli ecosistemi.

Il 2023 va ricordato come l'Anno europeo delle competenze, a ribadire che, per attuare una trasformazione radicale come quella attesa, sono necessarie competenze adeguate: visione, valori, pensiero sistemico, alfabetizzazione al futuro, capacità di programmazione e azione. Investire nello sviluppo delle competenze e nella formazione del capitale umano è centrale per far compiere un salto di qualità alla PA.

Altro passaggio importante è stata l'approvazione, con delibera numero 1 del 18 settembre 2023 del Comitato interministeriale per la transizione ecologia (Cite), della nuova Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS), punto di riferimento per il coordinamento di tutte le azioni del Governo e degli Enti locali. La coerenza delle politiche, la cultura dello sviluppo sostenibile, la partecipazione della società civile – i tre vettori della sostenibilità indicati dalla Strategia – sono gli elementi strategici sui quali il Governo ha deciso di impegnarsi.

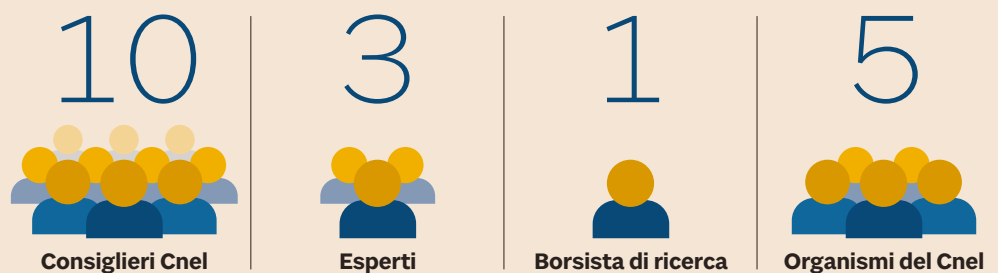
Per i territori diventa l'occasione per allineare le proprie priorità con quelle definite a livello nazionale, dando vita a un sistema multilivello. D'altra parte, Regioni, Province e Comuni sono i luoghi più vicini ai cittadini e alle imprese, dove i processi trasformativi vengono avviati con più efficienza.

Performance e impatto

Il pensiero si è poi necessariamente spostato alla storia della

Piattaforma collaborativa

IL GRUPPO DI LAVORO CHE HA REDATTO LA RELAZIONE



CHI HA PARTECIPATO AI LAVORI



Relazione, affidata al CNEL da una legge di riforma della PA (legge 15/2009), che ha tra le sue finalità l'incremento dell'efficienza e della qualità complessiva dell'azione amministrativa e che ha avviato un percorso di valorizzazione del merito e di valutazione della performance.

Scelta fatta non a caso, considerato che la cultura della misurazione e dei risultati è al centro delle riflessioni e degli approfondimenti del CNEL da 30 anni, a partire dalla attività del Gruppo di lavoro interistituzionale sulla Misurazione

Il nuovo approccio

Le novità sono una maggiore omogeneità delle diverse analisi settoriali e una particolare attenzione ai risultati conseguiti in merito a SDGs e BES

dell'azione amministrativa.

Sin dagli anni Novanta l'orizzonte, ancora non del tutto raggiunto, poggia, da un lato, sulla costruzione di un sistema di monitoraggio integrato sulle performance delle amministrazioni pubbliche, attraverso indicatori di *output* e *outcome*, e, dall'altro, sull'assunto che la qualità elevata dell'azione pubblica debba passare attraverso processi trasparenti e dialogo democratico.

Nella convinzione che l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche riguardino direttamente cittadini, imprese ed enti erogatori dei servizi, in ragione dell'impatto che l'agire pubblico è destinato ad avere sulla qualità della vita di tutte le persone come condizione di crescita e sviluppo del Paese. Una prospettiva che riconosce un peso determinante al punto di vista dei cittadini/utenti, che

è ciò che rende di fatto praticabile il godimento dei diritti di cittadinanza.

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

Tra gli elementi di novità, l'adozione di una metodologia d'approccio per la misurazione

I macro-settori di servizi e i focus tematici

I COMPARTI

1 SCONFIDARE LA POVERTÀ
CONTRASTO POVERTÀ E DISUGUAGLIANZE

Servizi per il contrasto della povertà e delle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi **1 e 10**

3 SALUTE E BENESSERE
SALUTE E BENESSERE

Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo **3**

4 ISTRUZIONE DI QUALITÀ
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Servizi per educazione, istruzione, università e ricerca, con riferimento all'obiettivo **4**

9 IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE
IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città, con riferimento agli obiettivi **9 e 11**

7 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE
FONTI ENERGETICHE, SERVIZI IDRICI

Servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi **6 e 7**

16 PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE
PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

Servizi per la giustizia e la qualità delle istituzioni, con riferimento all'obiettivo **16**

I FOCUS TEMATICI

Servizi per gli occupabili e le persone senza dimora, a pagina 19

Servizi a supporto delle donne vittime di violenza, a pagina 21

Servizi di placement delle Università pubbliche italiane, a pagina 23

Servizi educativi per la prima infanzia, a pagina 24

Servizi per le città, a pagina 27

Servizi idrici, a pagina 29

della performance della PA più orientata alla valutazione dell'impatto generato sugli utenti dei servizi pubblici, nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

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

Il valore della misurazione di impatto risiede, infatti, nel processo stesso che innesca: dalla creazione di senso delle proprie azioni all'analisi e messa in discussione dei risultati raggiunti e alla visione sul-

le scelte future, fino alla narrazione degli effetti prodotti e al coinvolgimento continuo dei beneficiari e delle comunità e territori coinvolti.

La nuova misurazione costituisce, pertanto, un'importante leva per spostare il sistema di monitoraggio da un approccio rendicontativo dei risultati *ex post* a una logica di ragionamento *ex ante*, non più solo in termini di *output* dei risultati prodotti, ma di impatto generato sui target di riferimento.

La prospettiva di analisi

Con l'obiettivo di proporre al Governo e al Parlamento un'inedita prospettiva di analisi su servizi pubblici e sostenibilità, la scelta dei sei macro-settori di servizi attorno ai quali sviluppare la valutazione dell'attività pubblica – sia attraverso i materiali informativi raccolti sia attraverso specifici

focus tematici selezionati ogni anno, in ragione del loro particolare interesse per la collettività – è stata effettuata con riferimento agli Obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'Agenda 2030.

Per facilitare la transizione verso il nuovo approccio, sono state introdotte alcune novità strutturali che rimandano a due aspetti:

- rendere il più possibile omogenee e confrontabili tra loro le diverse analisi settoriali;
- considerare con particolare attenzione, tra i criteri di valutazione, i risultati conseguiti relativamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sdgs), proposti nell'ambito dell'Agenda 2030 dell'Onu e quelli relativi agli obiettivi di Benessere equo e sostenibile (Bes).

La ricca documentazione prodotta dalle organizzazioni coinvolte nelle analisi ha di-

mostrato, in via generale, una crescita della consapevolezza rispetto all'importanza degli obiettivi di efficienza, efficacia, qualità, sviluppo sostenibile e benessere equo e sostenibile e alla necessità e urgenza di un'evoluzione delle politiche pubbliche.

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

La prospettiva degli utenti

All'attività di individuazione dei materiali informativi e documentali, questa Consiliatura

ha inteso unire quella di osservazione e analisi di buone pratiche già in atto presso singole amministrazioni.

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

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

Un percorso laborioso, ma al tempo stesso necessario che ha come traguardo possibile la riduzione di asimmetrie informative tra politica e amministrazione e tra amministrazione e cittadini/utenti di servizi.

Con la finalità ultima di coltivare un'idea di servizio pubblico centrato sull'ottica di chi ne usufruisce, che non possa più prescindere dalla scelta della piena interoperabilità delle reti e delle procedure delle pubbliche amministrazioni; l'unica scelta in grado di assicurare all'utente di fruire di servizi in linea con i propri bisogni. ●

Consigliera CNEL, coordinatrice generale della Relazione 2024

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

53,5%

Formazione nella PA

Le amministrazioni pubbliche che, nel 2022, hanno organizzato attività formative, coinvolgendo il 93% del personale

La PA in movimento

Con la riforma del reclutamento più assunzioni e focus sui giovani

Le misure normative hanno snellito gli iter concorsuali e l'ingaggio di nuovo personale. Alto il tasso di copertura della formazione

Il 2023 ha visto l'introduzione di riforme significative nel reclutamento e nella gestione delle risorse umane nella PA, con l'obiettivo di rendere il settore pubblico più attrattivo, efficiente e in linea con le esigenze del Pnrr. Nel frattempo, la macchina dei concorsi ha avuto una decisa accelerazione, con la messa a bando di numerose posizioni nelle amministrazioni centrali e locali.

Dal punto di vista normativo, con il decreto legge 22 aprile 2023, numero 44 (convertito in legge 74/2023) è stata prevista l'assunzione di nuovo personale e sono state (ri)valorizzate le migliori professionalità, con un focus particolare sui giovani laureati, che oggi possono essere assunti tramite contratti di apprendistato e formazione lavoro, utilizzando il portale inPA.

Sono state introdotte misure per rendere più efficienti le procedure concorsuali. Ad esempio, i candidati idonei in graduatoria sono stati limitati al 20% dei posti banditi. Inoltre, è stata prevista l'organizzazione di concorsi unici su base territoriale, con possibilità di coprire i posti vacanti attraverso lo scorrimento delle graduatorie di territori vicini.

Sotto il profilo delle modalità di reclutamento, per accelerare le assunzioni dei profili

non apicali, fino al 31 dicembre 2026, sarà sufficiente una prova scritta.

Il Dpr 82/2023 ha aggiornato le disposizioni del Dpr 487/1994 relative all'accesso al pubblico impiego, confermando la centralità del portale inPA e introducendo revisioni dei titoli di riserva e di preferenza nei concorsi pubblici. In particolare, è stata introdotta una misura per l'equilibrio di genere: se il differenziale tra i generi supera il 30%, sarà applicato un titolo di preferenza per il genere meno rappresentato.

Sotto il profilo strettamente numerico, il Dipartimento della Funzione pubblica, tramite la commissione Ripam, ha pubblicato 12 bandi di concorso per un totale di 2.393 unità di personale non dirigenziale, compresi vari ministeri e amministrazioni locali. In tutti i concorsi banditi, al fine di verificare il possesso di competenze trasversali, sono stati inseriti test di logica e situazionali.

Un altro dato significativo è rappresentato dalla "partecipazione" numerica al portale inPA che, attivo dal 2021, a oggi conta 5.972 amministrazioni accreditate e 1.601.498 utenti registrati. A partire dal 2 gennaio 2024, è anche disponibile una app mobile per semplificare ulteriormente il processo di candidatura.

A fronte del successo partecipativo, si riscontra anche un'efficienza nei risultati: la Corte dei conti, nella sua relazione del 2024 (riferita ai dati del 2023), ha riconosciuto l'efficienza della gestione del portale, confermando che le risorse del Pnrr sono state utilizzate correttamente e che gli

Publicazioni sul Portale InPA

Numero delle pubblicazioni aggiornate al 12 giugno 2024 e censite in base alla tipologia di procedura avviata e di ente coinvolto

	TOTALE	PA		REGIONI	PROVINCE	COMUNI	ALTRO
		CENTRALI	LOCALI				
Totale pubblicazioni	25.116	5.575	19.541	403	1.018	12.668	5.452
Bandi di concorso pubblicati	16.571	3.722	12.849	104	709	7.795	4.241
Avvisi ricerca esperti pubblicati	2.359	911	1.448	148	77	989	234
Bandi concorsi dfp — forme pa pubblicati	256	211	45	15		30	
Avvisi di mobilità pubblicati	5.930	731	5.199	136	232	3.854	977

Fonte: Portale InPA

LE ALTRE INIZIATIVE

Accanto agli sforzi di formazione e reclutamento, Funzione pubblica non ha arrestato le attività per l'individuazione di Key performance indicator (Kpi) con la stipula di convenzioni con il soggetto attuatore Formez PA, finalizzate alla creazione di batterie di indicatori diversificate per gruppi omogenei di amministrazioni che contribuiscano a migliorare la capacità di programmazione delle PA nel Piao (Piano integrato di attività e organizzazione). Nell'ottica di favorire non solo l'efficiente e organizzata programmazione ma anche la partecipazione dei cittadini, da luglio 2022 è stato messo a disposizione delle PA tenute all'adozione del Piao un portale dedicato, tramite cui possono trasmettere i documenti adottati per la pubblicazione. Nel 2023 le amministrazioni coinvolte hanno caricato circa 8.500 documenti, fornendo uno strumento di trasparenza e accountability ai cittadini

obiettivi sono stati raggiunti secondo i piani.

La svolta formativa

Lo sviluppo delle competenze trasversali e specialistiche è il fulcro anche delle attività formative. Nel 2023, gli investimenti nella formazione del personale della Pubblica Amministrazione hanno beneficiato significativamente delle risorse del Pnrr, segnando un punto di svolta rispetto al precedente decennio di "disinvestimento" in formazione.

Secondo i dati Istat, raccolti nel 2022 e diffusi nel 2024, circa il 53,5% delle amministrazioni pubbliche ha organizzato attività formative, raggiungendo il 93% del personale pubblico. Il dato rivela come a fronte di un elevato tasso di copertura del personale, circa la metà delle amministrazioni, quelle di piccole e piccolissime dimensioni, continuano a risentire della mancanza di risorse per gestire la formazione.

In generale, il 2022 ha registrato un aumento del 50,7% nelle attività formative rispetto al 2020 e del 41,9% nella partecipazione, con un forte ricorso alla formazione a distanza, eredità positiva della pandemia, che ha permesso di ridurre i costi e ampliare il numero di partecipanti.

La spesa formativa nei comuni, in progressiva crescita, ha raggiunto i 26,3 milioni di euro nel 2022, rispetto ai 18 milioni del periodo 2017-2020.

Proprio sulla spinta della formazione a distanza (Fad), l'offerta formativa del 2023 ha visto il lancio della piattaforma Syllabus, che offre corsi online su competenze chiave come la transizione digitale ed ecologica. Al 31 dicembre 2023, 6.847 amministrazioni si sono registrate sulla piattaforma, con circa 638.000 dipendenti che necessitano di formazione: dati che superano i target stabiliti dal Pnrr.

Nonostante i progressi, è emersa la necessità di rafforzare le politiche di gestione del capitale umano nelle amministrazioni. Soltanto il 19,6% delle amministrazioni, infatti, ha adottato un piano formativo basato sull'analisi dei fabbisogni.

Per sostenere il necessario cambiamento culturale e stimolare una crescita del dato, il Dipartimento della Funzione pubblica ha creato una comunità di pratica per i responsabili delle risorse umane, promuovendo il confronto su strategie e buone pratiche, attraverso una piattaforma virtuale integrata con Syllabus. ●

I numeri del Portale InPA

Attivo dal 2021, oggi conta 5.972 amministrazioni accreditate e 1.601.498 utenti registrati. Dal 2 gennaio 2024 è stata lanciata una app per facilitare le candidature

La capacità amministrativa Cresce il rafforzamento investendo soprattutto nei piccoli Comuni

Nel 2023 sono stati allocati oltre 350 milioni per progetti in 135 Comuni mirati a innovare le strategie di gestione delle risorse umane

Il rafforzamento della capacità amministrativa è un altro pilastro fondamentale del Pnrr, con investimenti destinati a sviluppare la pianificazione strategica della forza lavoro, soprattutto nei Comuni italiani.

Nel 2023 sono stati allocati oltre 350 milioni di euro per progetti che mirano a innovare le strategie di gestione delle risorse umane e a sviluppare modelli organizzativi per affrontare complessità e crisi sistemiche. Gli interventi si concentrano sull'innovazione organizzativa, lo sviluppo delle competenze trasversali del personale e il miglioramento dell'efficienza amministrativa.

La sperimentazione

La prima fase sperimentale del

progetto è stata avviata su un campione di 135 Comuni, con una popolazione compresa tra 25mila e 250mila abitanti, ma un'attenzione particolare è stata dedicata ai piccoli Comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti, amministrazioni più fragili in termini di risorse umane.

Piccoli Comuni e post-sisma

Tra le misure adottate per supportarli rientra il fondo da 30 milioni di euro annui per il periodo 2022-2026 destinato a fi-

I territori colpiti dal sisma

In queste zone sono stati stanziati fondi per la stabilizzazione di 376 unità di personale, con un costo annuo stimato in 15 milioni dal 2025.

nanziare l'assunzione di personale non dirigenziale. Nell'anno 2023, 1.094 Comuni hanno beneficiato di questo fondo, che ha permesso loro, tra l'altro, di assumere più di mille unità di personale.

Nel novero delle azioni volte al rafforzamento della capacità amministrativa rientrano i progetti di stabilizzazione del personale nei territori colpiti dai sismi del 2002, 2009, 2012 e 2016 – sono stati stanziati fondi per la stabilizzazione di 376 unità di personale, con un costo annuo stimato di circa 15 milioni di euro dal 2025.

E anche il Pon «Governance e capacità istituzionale 2014-2020», tramite cui sono stati realizzati progetti specifici per i piccoli Comuni. Tra questi ultimi, ad esempio, il progetto «Azioni di rafforzamento della capacità amministrativa del Comune di Caivano», che mira a migliorare il benessere sociale e affrontare problematiche legate alla criminalità minorile e alla povertà educativa. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Aree colpite da sisma. I fondi stabilizzeranno 376 unità di personale

L'obiettivo è snellire 600 procedure entro il 2026

Semplificazione

Avviata la fase operativa di transizione digitale

Il percorso di efficientamento della Pubblica Amministrazione passa inevitabilmente per la semplificazione. A ricordarlo non solo le ataviche problematiche della burocrazia nostrana, ma soprattutto il Pnrr che prevede di semplificare almeno 600 procedure entro il 2026, con la prossima tappa intermedia di 200 procedure entro la fine del 2024.

Il 2023 ha segnato un cambio di passo nella sfida della semplificazione con l'avvio dell'iniziativa «Facciamo semplice l'Italia. Parola ai territori», mediante la realizzazione di workshop in diverse zone del Paese per raccogliere le indicazioni e le proposte delle istituzioni locali e degli stakeholder attivi nei luoghi visitati.

Dalle iniziative territoriali e dalla precedente consultazione pubblica (del 2022), sono risultati i settori prioritari per gli interventi di semplificazione – punto cruciale delle

politiche pubbliche anche nel corso del 2023 – che sono: ambiente, edilizia, attività produttive, lavoro, turismo e agroalimentare, oltre ai servizi di diretto interesse per i cittadini come anagrafe, disabilità e servizi digitali.

Tra i provvedimenti adottati nel corso del 2023, assume, in questo senso, particolare rilievo il Dl 13/2023 (cosiddetto decreto Pnrr-ter) che contiene un intero titolo dedicato all'accelerazione e allo snellimento delle procedure.

Il decreto ha comportato la semplificazione di 66 pro-

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

Sul fronte della transizione digitale, è stata completata l'analisi delle piattaforme esistenti per la digitalizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive (Suap) e dell'edilizia (Sue), con l'avvio della fase operativa del progetto: il 25 novembre 2023 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto interministeriale 26 settembre 2023 che definisce le specifiche tecniche per la comunicazione e il trasferimento dei dati tra il Suap e tutti i soggetti coinvolti nei relativi procedimenti. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Valutazione delle performance

Uso dell'AI e partecipazione attiva per incrementare la meritocrazia

Le risposte all'allarme della Corte dei Conti prevedono una maggiore pianificazione e il monitoraggio integrato delle attività

Il percorso di riforma della Pubblica Amministrazione, avviato con il Dlgs 150/2009 (la cosiddetta riforma Brunetta), ha posto le basi per un sistema di valutazione della performance individuale e di amministrazione più trasparente e meritocratico.

Il 2009 ha rappresentato un momento di svolta grazie all'introduzione di un ciclo di valutazione continua, basato su obiettivi organizzativi e individuali. Nel contesto della riforma sono stati creati gli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv) con il compito di garantire la correttezza del ciclo della performance e di validare i risultati raggiunti dalle amministrazioni pubbliche.

Ruolo degli Oiv

Gli Oiv, organi monocratici o composti da tre membri, operano per un triennio, rinnovabile una sola volta, e hanno il compito di verificare il raggiungimento degli obiettivi, attestare la pubblicazione degli obblighi di trasparenza e valutare le performance sia delle figure apicali sia dell'amministrazione nel suo complesso.

Nel corso degli anni, il ruolo degli Oiv è stato affinato, con la creazione nel 2016 dell'Elenco nazionale degli Oiv, che garantisce che i membri selezionati abbiano le competenze e l'integrità necessarie per svolgere il proprio lavoro.

Come conferma il recente rapporto della Corte dei Conti del 2024 (pubblicato nel mese di maggio), tuttavia, il processo di valorizzazione del merito non ha ancora raggiunto i ri-

sultati auspicati dalla riforma. I punti critici riguardano proprio la reale capacità di premiare il merito e la garanzia di un'efficace e trasparente valutazione delle performance.

Il report della magistratura contabile sulle segnalazioni ricevute dagli Oiv nel biennio 2020-2022 ha riscontrato, infatti, valutazioni spesso eccessivamente generose, basate su obiettivi poco sfidanti in quanto sostanzialmente corrispondenti alle attività ordinarie dell'amministrazione e su indicatori che non riflettono l'effettiva qualità del lavoro svolto. Il risultato prodotto è una distribuzione delle premialità senza adeguati presupposti meritocratici.

Intervento del Piao

Ma l'opera di semplificazione e razionalizzazione organizzativa derivata dal Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), introdotto con il Dl 80/2021, unitamente alle prime sperimentazioni dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale contribuiranno a invertire le tendenze riscontrate dalla Corte.

Il Piao, infatti, mira a semplificare la programmazione delle amministrazioni pubbliche e a mettere al centro la gestione delle risorse umane, pianificando e monitorando in modo integrato diverse attività, dalla definizione dei fabbisogni alla formazione, dalla prevenzione della corruzione alla valutazione delle performance, il tutto con un approccio meritocratico e di valorizzazione delle competenze trasversali, comprese quelle eventualmente svilup-



AI nel settore pubblico. La sperimentazione riguarda strumenti per raccolta e analisi di dati complessi

pate nel settore privato.

Inoltre, con il decreto Pnrr2, adottato nel corso del 2022, è stata avviata la sperimentazione di strumenti di intelligenza artificiale (AI) nel settore pubblico per raccogliere e analizzare dati complessi, come i contratti digitali e i feedback dei cittadini.

L'incarico degli Oiv

Gli Oiv devono verificare il raggiungimento degli obiettivi, attestare la pubblicazione degli obblighi di trasparenza e valutare le performance

Valutazione partecipativa

L'obiettivo di una valutazione concretamente ed efficacemente meritocratica – sostiene Lisa Zanardo, presidente Oiv del CNEL – potrebbe essere raggiunto, più rapidamente, con il coinvolgimento degli Organismi indipendenti di valutazione fin dalla fase di definizione degli obiettivi, conferendo loro un potere di parere vincolante. Ciò permetterebbe, secondo Zanardo, di evitare l'inserimento di obiettivi banali o inadeguati e di promuovere invece obiettivi sfidanti e misurabili. In ogni caso, prosegue Zanardo, un tema da non sottovalutare è quello

della valutazione partecipativa, che prevede il coinvolgimento degli utenti, sia interni sia esterni, nella definizione e nella valutazione dei servizi offerti dalle amministrazioni.

Questo approccio è ancora poco diffuso e, comunque, non viene applicato in modo sistematico in molte amministrazioni, pur rivestendo la partecipazione attiva dei cittadini e degli stakeholder un punto cruciale per migliorare la qualità dei servizi pubblici e garantire che le amministrazioni rispondano efficacemente ai bisogni della collettività. ●

2.600.000

Dipendenti pubblici

I dipendenti pubblici che rientrano nei comparti di contrattazione svolta dall'Aran

La nuova tornata contrattuale

Nel triennio 2022-2024 risorse in aumento e più anticipi retributivi

Rispetto alle tornate passate la percentuale di risorse anticipate ha raggiunto il 45%.
Le retribuzioni sono aumentate del 5,78%

La stagione dei rinnovi contrattuali del triennio 2022-2024 per i comparti del pubblico impiego contrattualizzato, partita dal 2022, è un ulteriore passo in avanti rispetto alle tornate precedenti (2016-2018 e 2019-2021), con un impegno finanziario importante dello Stato, che ha messo a disposizione circa 10 miliardi di euro.

Si tratta di un negoziato, condotto dall'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) che riguarda i quattro comparti di contrattazione e conseguentemente circa 2.600.000 dipendenti pubblici su un totale di oltre 3.300.000. I comparti includono le funzioni centrali (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici nazionali), le funzioni locali (Regioni, Comuni, Province), la sanità (aziende sanitarie e ospedaliere) e Istruzione e ricerca (scuole, università, enti di ricerca).

Inflazione e anticipi

Una delle principali criticità che ha influenzato questa tornata è stata l'inflazione, che ha subito un repentino rialzo a inizio triennio per noti fattori geopolitici e l'aumento dei prezzi dell'energia. Sebbene abbia iniziato a rallentare nella seconda parte del triennio, l'inflazione ha avuto un impatto significativo su risorse negoziate e richieste sindacali.

Un elemento inedito di questa tornata negoziale è rappresentato dalle anticipazioni delle risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali. Attraverso provvedimenti normativi, una parte delle risorse è stata già erogata sotto forma di anticipi, prima della conclusione dei negoziati.

Sono anticipazioni significative: rispetto all'ordinaria indennità di vacanza contrattuale (Ivc), che rappresentava il 6% del monte risorse complessivo, gli anticipi hanno raggiunto il 50%. Questo ha permesso ai dipendenti pubblici di beneficiare subito di parte degli aumenti retributivi, mitigando l'impatto dell'inflazione e sostenendo la domanda interna.

Rispetto alle tornate precedenti, quella del triennio 2022-2024 vede nella maggiore quantità di risorse stanziati e nell'utilizzo diffuso di anticipi retributivi una delle sue principali caratteristiche. Se nel triennio 2016-2018 non vi furono anticipi e nel 2019-2021 l'Ivc rappresentava il 13% delle risorse totali, nel 2022-2024 la percentuale di risorse anticipate ha raggiunto il 45% su tutto il pubblico impiego.

Inoltre, per il 2023, è stato previsto un emolumento *una tantum* pari al 1,5% dello stipendio tabellare, finanziato dalle risorse destinate ai rinnovi contrattuali.

Questo meccanismo di anticipazione è stato una novità nel settore pubblico e ha permesso di mitigare i ritardi comunque presenti nel sistema della negoziazione del settore pubblico ove si inizia a contrattare quando il triennio di riferimento è già concluso. Circostanza che, sfortunatamente, non pare essere migliorata. Se nel triennio 2016-2018 il ritardo medio era di 29 mesi, nel successivo è salito a 44, dimostrando come i ritardi siano diventati una costante nelle dinamiche negoziali del settore pubblico.

Retribuzioni

Venendo agli aspetti retributivi,

Configurazione finanziaria delle tre tornate

Valori in milioni di euro e incidenze in %, numero di mesi, tasso di crescita in %

TORNATE CONTRATTUALI	2016/2018	2019/2021	2022/2024
COSTI DELLA TORNATA CONTRATTUALE			
Risorse standard della tornata, mln. di euro	5.084	6.734	9.937
<i>di cui pre-erogate con disposto legislativo (1)</i>	-	13%	45%
Altre risorse destinate alla contrattazione (2)	-	367	-
Altri disposti legislativi, mln. di euro (2)	-	1.210	615
<i>di cui Comparto sanità (2,3)</i>	-	835	480
<i>di cui Comparto sicurezza (2,4)</i>	-	235	88
Risorse complessive della tornata	5.084	8.310	10.552
<i>di cui pre-erogate con disposto legislativo</i>	-	25%	49%
DINAMICA % DI CRESCITA A REGIME			
Risorse standard	3,48	4,07	5,78
Risorse complessive	3,48	5,02	6,14
RITARDO DI SOTTOSCRIZIONE (5)			
Media dei 4 comparti, mesi	28,8	44,2	-
Ritardo invio Atto di indirizzo quadro, mesi	17,8	27,1	24
TASSO DI INFLAZIONE IPCA (6)			
Generale (7)	2,5	2,4	16,9
NEI - netto energetici importati (8)	1,9	2,2	16,1
Ex energy (7)	2,4	2,1	12,1

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

(2) Per la tornata 2019-21, cfr. Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n.1, 2022.

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

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

(5) Calcolato rispetto al primo mese della tornata.

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

(7) Previsioni di consenso per il 2024.

(8) Previsioni ISTAT per il 2024 (comunicato Istat 7 giugno 2024).

la dinamica del triennio 2022-2024 mostra un incremento medio del 5,78%, superiore al 4,07% del triennio precedente. Tuttavia, va considerato che questo aumento non è ancora sufficiente a compensare completamente l'inflazione che, nello stesso periodo, ha raggiunto livelli superiori al 10%, soprattutto per i rincari delle fonti di energia. Nonostante ciò, secondo Aran, il settore pubblico ha seguito una politica retributiva che ha evitato di rincorrere l'inflazione, garantendo comunque una sostenibilità macroeconomica.

Specificata attenzione è stata rivolta alla sanità, con 3 miliardi stanziati per il Fondo sanitario nazionale. Di questi, una parte significativa è stata destinata a incrementare le retribuzioni del personale medico e sanitario, con 280 milioni riservati all'incremento delle tariffe per le prestazioni aggiuntive e 200 milioni per aumentare l'indennità di pronto soccorso. Anche il comparto sicurezza, seppur con minore impatto, ha beneficiato di risorse aggiuntive.

Quando la contrattazione non è conclusa, seppur a risorse economiche bloccate e quindi senza margini di cambiamento sotto il profilo retributivo, emerge un quadro complessivo del triennio 2022-2024 in cui le risorse stanziati, pur significative, non bastano a colmare completamente la perdita di potere d'acquisto dei salari pubblici.

Il negoziato, però, affronta anche altri temi strategici, tra cui modernizzazione del lavoro pubblico, formazione continua e miglioramento della qualità del lavoro. In questo senso, ricorda Aran, la contrattazione collettiva continua a rappresentare un ambito cruciale per la regolazione dei rapporti di lavoro nel settore pubblico, nonostante complessità e limiti imposti dalle politiche di bilancio. ●

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

49,5%

Le differenze geografiche
Adozione del lavoro agile nel Centro Italia, seguito dal Nord Est (45,4%). Al Sud ne ha fatto uso solo un'istituzione su tre

Lo smart working dopo la pandemia

Strategie a lungo termine della PA, il 38% ha integrato il lavoro agile

La percentuale supera il 90% nelle Regioni, Università pubbliche e Città metropolitane
Minore adozione nei Comuni più piccoli

Prima della pandemia, solo il 3,6% delle istituzioni pubbliche aveva implementato lo smart working, ma, con l'esplosione della crisi sanitaria e le conseguenti chiusure forzate, la necessità di garantire la continuità operativa ha spinto le amministrazioni a introdurre rapidamente provvedimenti per facilitare il lavoro da remoto. Il lavoro agile si è così affermato, nel periodo pandemico, come uno strumento flessibile, usato da Università pubbliche, Province, Città Metropolitane, Giunte, Consigli Regionali e Amministrazioni dello Stato, con percentuali oltre il 90%.

Nel panorama frastagliato della PA, si sono stabilizzate diverse percentuali d'uso del lavoro agile, con un'accentuata differenziazione soprattutto negli enti locali dove si passa dall'87,1% nei Comuni con più di 20mila abitanti al 30,4% nei Comuni più piccoli (quelli con meno di 5mila abitanti). Un uso più contenuto si è visto anche tra gli Enti pubblici non economici, tra cui solo il 30,5% ha adottato il lavoro agile; quota inferiore alla media nazionale del 41,2%.

Andando a verificare quanto personale abbia effettivamente lavorato da remoto emergono ulteriori differenze: nel Servizio sanitario nazionale solo l'8,2% del personale ha usato lo smart working, nonostante l'86,7% delle istituzioni ne avesse fatto uso; nei Comuni, la quota oscilla tra il 14% e il 21% mentre nelle Amministrazioni dello Stato la percentuale raggiunge il 75%. Anche tra le Università e le Giunte regionali si supera il 50%.

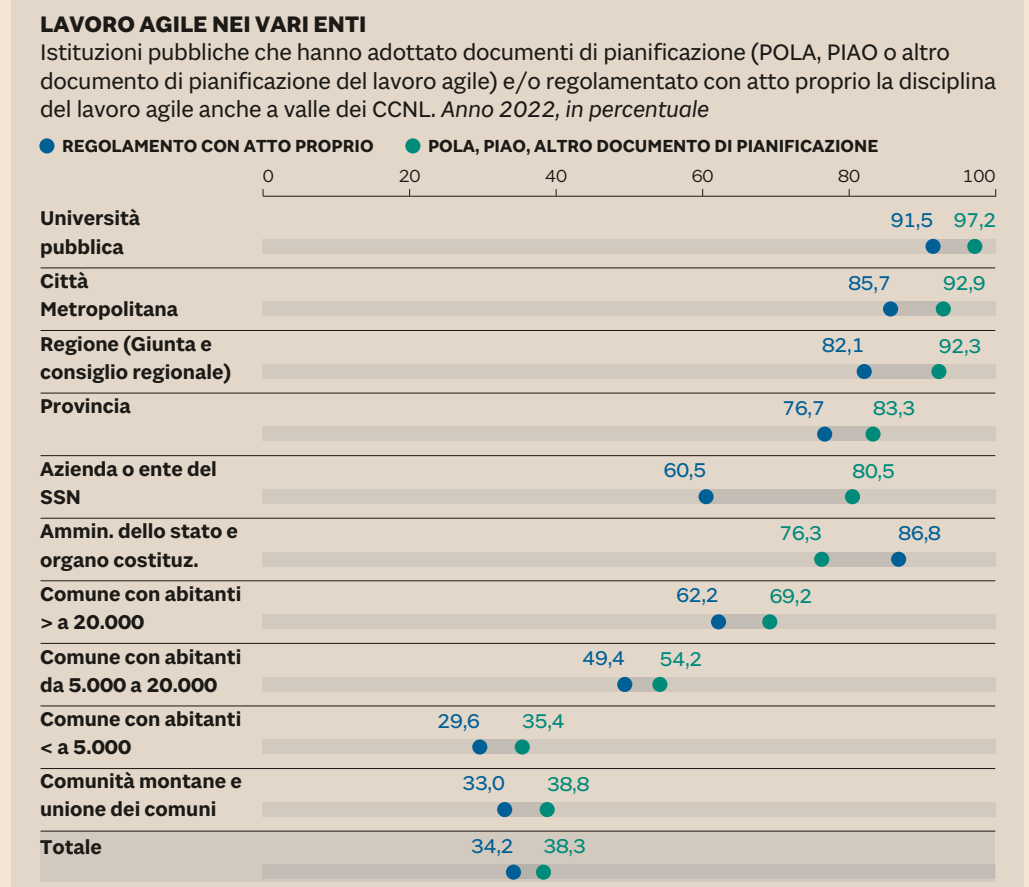
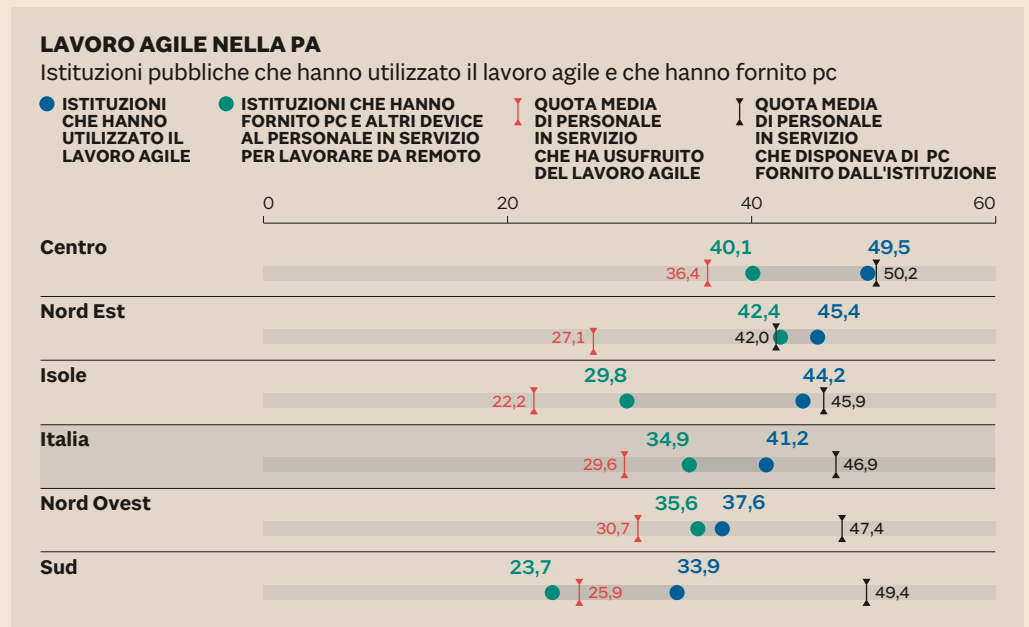
Le istituzioni più strutturate si sono dimostrate anche più ef-

ficaci nel fornire al personale le risorse tecniche necessarie per lavorare da remoto: il 90% delle Amministrazioni dello Stato e delle Università pubbliche ha fornito pc o dispositivi simili, a fronte del 30% dei Comuni più piccoli e degli Enti pubblici non economici. A livello territoriale, il lavoro agile è stato adottato di più nelle regioni del Centro Italia (49,5%) e del Nord Est (45,4%), mentre nel Sud solo un'istituzione su tre ne ha fatto uso. Tuttavia, al Sud è rilevante la quota di personale dotato di strumenti per il lavoro agile, dimostrando un impegno delle istituzioni locali a promuovere la flessibilità.

Superata la fase emergenziale, il lavoro agile è stato integrato nelle strategie a lungo termine della PA, con il 38,3% delle istituzioni che ha adottato strumenti di pianificazione come il «Piano organizzativo del lavoro agile» (Pola), il «Piano integrato di attività e organizzazione» (Piao) o altri documenti simili. Università pubbliche, Città metropolitane e Regioni sono state tra le istituzioni più attive nell'introdurre questi strumenti, con percentuali oltre il 90%. Al contrario, i Comuni più piccoli e gli Enti pubblici non economici hanno registrato una minore propensione.

Nel 2022, il 34,2% delle istituzioni pubbliche ha regolamentato con atto proprio le modalità di lavoro agile, con le Università pubbliche e le Amministrazioni dello Stato a guidare la classifica. Anche in questo caso, le istituzioni del Sud e delle Isole registrano valori sotto la media nazionale, in termini di adozione di strumenti di pianificazione e di regolamentazione interna. ●

Istituzioni pubbliche fra adozione di smart working e documenti di pianificazione



46%

Skill digitali degli italiani

La percentuale di cittadini italiani che è provvista di competenze digitali di base. La media europea si attesta al 54%

Trasformazione digitale

Accorciare le disparità regionali per promuovere servizi inclusivi

Nel contesto della trasformazione digitale in Italia, diversi sono gli indicatori chiave che sono stati analizzati da Sogei per comprendere i progressi compiuti e le aree che hanno bisogno di ulteriori miglioramenti.

Questi indicatori, correlati agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Oss) previsti dall'Agenda Onu 2030, offrono una visione chiara delle prestazioni del paese e delle sfide future.

La trasformazione digitale in Italia mostra passi in avanti significativi in alcune aree geografiche, come la copertura 5G e l'adozione del cloud computing. Un'area critica da migliorare è l'adozione della fibra ottica con una necessità evidente di aumentare la copertura nazionale per ridurre il divario che si registra con la media europea.

Le competenze digitali della popolazione rappresentano un'altra sfida significativa anche nell'ottica di riduzione del rischio di esclusione digitale.

Allo stesso modo devono essere migliorate l'accessibilità e l'efficienza dei servizi pubblici digitali, perfezionando l'usabilità e la trasparenza dei siti web istituzionali.

In generale, per una trasformazione digitale che sia inclusiva è necessario ridurre le disparità regionali sul fronte della copertura e dell'accesso ai servizi digitali, garantendo investimenti mirati nelle aree meno servite del Paese e promuovendo iniziative di inclusione digitale che si rivolgano alle fasce più vulnerabili della popolazione, come gli anziani e le persone con disabilità. ●

I PRINCIPALI INDICATORI**Connettività**

- Utilizzo della banda larga ad almeno 100

Mbps: il 60% delle famiglie sono coperte da reti a banda larga, al di sopra della media europea del 55%;

- Diffusione della banda larga mobile: l'80% dei cittadini italiani sono coperti da reti a banda larga mobile. L'Italia si colloca sotto la media europea dell'87%;
- Copertura di rete 5G (home passed): il 99,7% di aree popolate risulta coperto, al di sopra della media europea dell'81% e molto vicino all'obiettivo 2030 del 100%;

- Velocità di connessione: la velocità media di download/upload per le connessioni fisse dell'Italia nel periodo 1° gennaio 2023 - 31 dicembre 2023 è di 186 Mb/s;

- Take-up: 26,9% il numero di abbonati rispetto al numero complessivo di home passed al di sotto della media europea del 49,6%;

- Tasso di penetrazione: 16% lo sviluppo del mercato, in termini di numero di abbonati rispetto al numero totale di potenziali utenti al di sotto della media europea del 34,7%.

Capitale Umano**(competenze digitali)**

- Competenze digitali di base: solo il 46% della popolazione italiana possiede competenze digitali di base (dato al di sotto della media europea che si attesta al 54% e rispetto l'obiettivo del 80%

da raggiungere nel 2030);

- Specialisti Ict: 3,9% di specialisti Ict nel mercato del lavoro rispetto al 4,6% della media europea e al 10% da raggiungere nel 2030;
- Laureati in Stem (Scienza, tecnologia, ingegneria, matematica): 1,5% di laureati in queste discipline, molto al di sotto della media europea del 4,2%;
- Formazione dei dipendenti pubblici: 247.914 dipendenti pubblici al 31 dicembre 2023 risultano iscritti alla piattaforma Syllabus per iniziative formative di aggiornamento e riqualificazione (33% rispetto all'obiettivo 2026).

**Sicurezza cibernetica:**

- Incidenti di sicurezza: 1.411 eventi cyber rilevati dal Csirt Italia di cui 303 classificati come

incidenti con un aumento del 30% rispetto al 2022;

- Awareness e formazione: 44 iniziative formative su un totale di 166 avviate nel 2023 da Acn per la PA.

**Servizi pubblici digitali:**

- Utenti e-Government:

il 76% di utenti, inclusi eHealth, eJustice, eEducation, accedono ai servizi pubblici. Dato al di sopra della media europea del 74%;

- Identità digitale: il 62% dei cittadini italiani adopera il sistema Spid per accedere ai servizi online rispetto

all'obiettivo europeo dell'80% da raggiungere entro il 2030;

- Accesso al fascicolo sanitario elettronico: i fascicoli sanitari elettronici sono attivi in tutte le regioni e i servizi associati sono completamente accessibili in quasi tutte le aree. L'accesso da parte dei cittadini, dei medici di medicina generale e dell'assistenza sanitaria è in linea con la media europea con il 71% rispetto al 100% da raggiungere entro il 2030, ma cambia notevolmente da regione a regione.

**Integrazione della tecnologia digitale da parte delle imprese:**

- Adozione del cloud computing: circa il 52% delle imprese utilizza il cloud computing sofisticato o intermedio, ben al di sopra della media Ue del 34%;

- Big data: solo il 9% delle imprese utilizza l'analisi dei big data (rispetto al 14% a livello dell'Ue);

- Intelligenza artificiale: solo il 6% delle imprese (rispetto all'8% a livello dell'Ue) implementano soluzioni di IA;

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

**Utilizzo di Internet:**

- Interazione online con la PA: il

68% di cittadini utilizza internet per interagire con la PA, al di sotto della media europea del 78%;

- Interazione online con la PA: il 74% delle imprese utilizza internet per interagire con la Pubblica Amministrazione, al di sotto della media europea dell'84%.

**Inclusione Sociale:**

- Accessibilità dei servizi digitali:

il 43,17% dei siti istituzionali censiti sul catalogo Ipa ha pubblicato la propria dichiarazione di accessibilità per un totale di 15.406 dichiarazioni pubblicate, di cui il 44% conforme e il 55% parzialmente conforme ai requisiti di accessibilità.

**Trasparenza e facilità d'uso dei servizi pubblici:**

- Grado di trasparenza dei servizi pubblici:

il 49% dei servizi pubblici è progettato e implementato per garantire che i cittadini possano accedere facilmente ai servizi, comprendere come funzionano e avere fiducia che i loro dati personali siano gestiti in modo sicuro e trasparente. Il dato è sotto la media europea del 65%;

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

Valore pubblico

Un dato misurabile per potenziare l'efficacia delle politiche delle PA

Rappresenta il benessere sociale, sanitario, economico e ambientale generato e si può misurare con il modello della Piramide

Il Valore pubblico (Vp) è un concetto multidimensionale che rappresenta il benessere sociale, economico, ambientale e sanitario generato dalle politiche pubbliche e dai progetti delle pubbliche amministrazioni. La creazione di questo valore è strettamente connessa alle performance delle pubbliche amministrazioni, alla gestione delle risorse e alla capacità di ridurre i rischi.

Il concetto di Valore pubblico non è statico, ma varia a seconda delle amministrazioni, dei periodi storici e della prospettiva dell'osservatore.

Come si misura

Le pubbliche amministrazioni devono definire e misurare il proprio Valore pubblico in modo partecipato, coinvolgendo cittadini, imprese e stakeholder.

Esistono differenti prospettive per valutare il Vp:

- **Settoriale:** impatto specifico e monodimensionale generato da politiche e da progetti pubblici sul livello di benessere di un solo settore (sociale, economico etc.) di cittadini, imprese e altri stakeholder;
- **Valore pubblico esterno:** impatto medio generato dalle politiche e dai progetti della singola amministrazione sul livello di benessere complessivo e multidimensionale (contemporaneamente sia economico sia sociale, ambientale e sanitario) di cittadini, imprese e altri stakeholder. In poche parole, il Vp esterno è l'«impatto degli impatti»;
- **Valore pubblico interno:** livello di salute amministrativa o delle risorse organizzati-

ve, di clima e di genere, professionali, infrastrutturali, digitali, economico-finanziarie dell'ente;

- **Valore pubblico riconosciuto:** il livello di benessere complessivo e multidimensionale riconosciuto da cittadini, imprese e altri stakeholder attraverso analisi di *customer satisfaction*;

- **Valore pubblico condiviso:** livello di benessere complessivo e multidimensionale pianificato e misurato insieme a cittadini, imprese e altri stakeholder attraverso percorsi partecipativi.

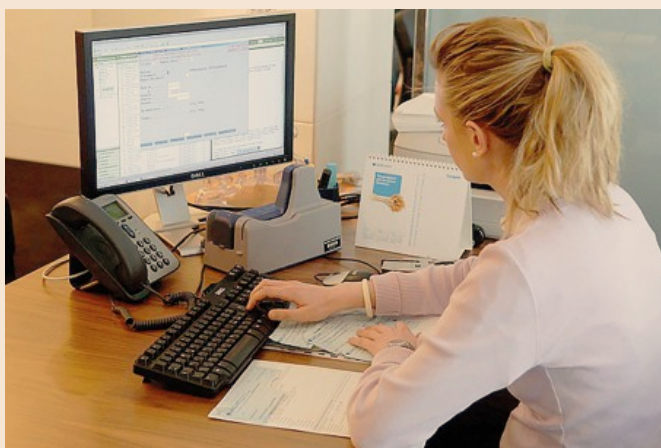
La piramide

Uno dei principali strumenti metodologici per misurare il Valore pubblico è il modello della «Piramide del Valore pubblico».

Alla base della piramide ci sono le risorse della Pubblica Amministrazione, la cui salute organizzativa, economica e infrastrutturale è essenziale per abilitare la creazione del Valore pubblico. Al vertice della piramide si trova l'impatto complessivo delle politiche pubbliche sul benessere dei cittadini.

La piramide è composta da tre livelli:

- 1 **Salute delle risorse (livello base):** indicatori che misurano la qualità delle risorse umane, digitali, infrastrutturali, economiche e finanziarie della Pubblica Amministrazione. Questo livello risponde alla domanda «come abilitare il Vp?»;
- 2 **Performance organizzativa (intermedio):** misura l'efficacia e l'efficienza delle azioni pubbliche e come que-



Dinamico. Il Vp varia a seconda delle amministrazioni e dei periodi storici

ste contribuiscono al benessere della collettività.

Indicatori di questo livello valutano, ad esempio, la qualità e quantità dei servizi offerti, il grado di soddisfazione degli utenti e la capacità della Pubblica Amministrazione di rispettare gli standard qualitativi. Questo livello risponde alle domande «come creare il Vp?» e «come proteggere il Vp?», da affrontare in modo integrato, così da tutelare e salvaguardare gli specifici obiettivi di performance con specifiche misure anticorruzione;

- 3 **Impatto esterno (livello di vertice):** misura l'effetto complessivo delle politiche pubbliche sul benessere complessivo e multidimen-

Un'architettura unitaria

Nel tentativo di superare i vecchi modelli di pianificazione, il Piao assorbe le varie dimensioni della gestione pubblica: dalla salute organizzativa agli impatti esterni

Decreto legge 80/2021

Il provvedimento (cosiddetto decreto reclutamento) con cui è stata disposta l'introduzione del Piao, il Piano integrato di attività e organizzazione

sionale dei cittadini e risponde alla domanda «quanto Valore pubblico?».

La funzione del Piao

Il framework della «Piramide del Valore pubblico» consente di pianificare e di misurare la capacità di abilitazione, protezione e creazione del Valore pubblico sia in modo analitico (vale a dire per singolo piano della piramide) sia in modo integrato (considerando congiuntamente tutti i piani della piramide) attraverso il Piao (Piano integrato di attività e organizzazione).

Il Piano integrato di attività e organizzazione, introdotto dal Dl numero 80 del 2021, punta a superare i vecchi strumenti di pianificazione frammentati, unendo sotto un'unica architettura le differenti dimensioni della gestione pubblica: dalla salute organizzativa alla gestione delle performance e dei rischi, fino agli impatti esterni, in una logica di pianificazione integrata e continua.

Il ruolo del personale

Da notare, il ruolo cruciale dei dirigenti e dei dipendenti e la necessità di valutare le loro performance individuali sulla base del contributo alle performance organizzative e alle

misure di gestione dei rischi, ponendo il Valore pubblico al primo posto (si veda la Direttiva del Ministro Zangrillo del 28 novembre 2023).

Dal 2017 al 2021, le Linee guida del Dipartimento della Funzione pubblica hanno rafforzato il concetto di performance come leva fondamentale per la creazione del Valore pubblico.

Le performance non si limitano a misurare il raggiungimento di obiettivi interni, ma puntano a migliorare il benessere degli stakeholder e dei cittadini. Queste performance possono essere misurate attraverso indicatori di efficienza (utilizzo ottimale delle risorse) ed efficacia (risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati).

Inoltre, le misure di gestione del rischio, come la prevenzione della corruzione e la trasparenza, sono considerate fondamentali per proteggere il Valore pubblico.

Le performance delle pubbliche amministrazioni devono quindi essere integrate tramite sistemi di gestione del rischio per garantire che le politiche pubbliche abbiano un impatto positivo e duraturo.

Il sistema di misurazione integrata del Valore pubblico, così come articolato nel quadro normativo italiano, rappresenta un passo avanti significativo per la gestione della Pubblica Amministrazione, orientato a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza delle politiche pubbliche.

Con l'integrazione dei piani e l'adozione del Piao, le amministrazioni pubbliche italiane sono chiamate a sviluppare una cultura organizzativa più partecipata, trasparente e orientata ai risultati, sempre con un occhio attento alla sostenibilità e al benessere delle future generazioni. ●

Performance SDGs - Agenda 2030

Interventi mirati per garantire un progresso sostenibile ed equo

La misurazione delle politiche pubbliche territoriali avviene usando principalmente indicatori compositi e obiettivi quantitativi

Il progresso dell'Italia verso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 è al centro dell'attenzione delle istituzioni e delle organizzazioni che monitorano l'evoluzione delle politiche pubbliche a livello territoriale.

L'ASviS, Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, ha sviluppato un metodo per integrare lo sviluppo sostenibile e i suoi obiettivi negli strumenti ordinari di programmazione territoriale (in particolare Def delle Regioni e Dup delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni), mediante un approccio (Sistema multilivello) che declina gli obiettivi nazionali e sovranazionali su scala territoriale.

Indicatori compositi e obiettivi quantitativi

Il monitoraggio e la valutazione delle politiche regionali e locali sono realizzate tramite un'analisi *data driven*, utilizzando due strumenti principali:

- gli indicatori compositi e il loro andamento;
- gli obiettivi quantitativi e la distanza da essi.

Gli indicatori compositi rappresentano una misura sintetica di fenomeni complessi, permettendo di comprendere le dinamiche di sviluppo nei vari territori e facilitando l'interpretazione dei dati anche per i non esperti.

Ogni indicatore composito riflette il progresso verso uno dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030, considerando diversi

livelli territoriali: europeo, nazionale, regionale e provinciale/metropolitano.

Questo approccio aiuta a identificare le disuguaglianze territoriali e a monitorare come esse evolvono nel tempo.

Parallelamente, gli obiettivi quantitativi monitorano il raggiungimento di target specifici entro determinate scadenze. Alcuni esempi a livello europeo includono:

- aumentare il tasso di occupazione al 78% entro il 2030;
- ridurre le emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990;
- raggiungere una quota del 50% di laureati nella fascia d'età 30-34 anni.

L'ASviS monitora attualmente 33 obiettivi quantitativi in Italia, la maggior parte dei quali derivano da strategie europee.

Monitoraggio regionale degli SDGs

L'analisi contenuta della Relazione evidenzia come le Regioni italiane abbiano affrontato la sfida degli SDGs tra il 2010 e il 2022.

Nel periodo considerato, le Regioni hanno registrato miglioramenti nel campo della salute (Goal 3) e dell'economia circolare (Goal 12), mentre sono peggiorate nelle aree della lotta alla fame (Goal 1), vita sulla terra (Goal 15) e istituzioni (Goal 16).

Nel Nord Ovest, ad esempio, il periodo 2010-2022 ha visto una stabilità in temi come la parità di genere (Goal 5) e le città sostenibili (Goal 11), mentre è emerso un leggero miglioramento in settori come l'istruzione (Goal 4) e l'oc-

cupazione (Goal 8).

Anche il Nord Est ha registrato miglioramenti in aree come agricoltura e alimentazione (Goal 2) e infrastrutture (Goal 9), ma ha mostrato una stabilità nel campo dell'energia (Goal 7).

Il Centro Italia ha evidenziato un miglioramento moderato in settori come la parità di genere e l'istruzione, con alcune Regioni che si posizionano al di sopra della media nazionale.

Il Mezzogiorno, invece, ha evidenziato criticità in vari settori, con un livello di servizi e di progresso inferiore rispetto al resto del Paese.

Disuguaglianze territoriali e settoriali

La dicotomia tra Nord e Sud emerge chiaramente dall'analisi dei livelli di sviluppo rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030.

Nel Mezzogiorno, molte Regioni si posizionano al di sotto della media nazionale in quasi tutti gli indicatori, con un peggioramento netto in alcuni Goal come la fame (Goal 1) e le istituzioni (Goal 16).

In particolare, in alcune regioni del Sud, fino a 12 dei 14 obiettivi analizzati si trovano al di sotto della media italiana, mentre nel Centro Nord il numero di obiettivi inferiori

Il ruolo di ASviS

L'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile monitora 33 obiettivi quantitativi in Italia, la maggior parte dei quali derivano da strategie europee

La situazione al Sud Italia

Il divario Nord-Sud emerge dall'analisi dei livelli di sviluppo: in alcune Regioni del Sud fino a 12 dei 14 obiettivi dell'Agenda 2030 sono al di sotto della media.

alla media si riduce drasticamente a due per Regione.

Le differenze tra Nord e Sud non sono limitate al raggiungimento degli obiettivi, ma emergono anche nel progresso fatto nel tempo.

Mentre alcune Regioni del Nord hanno registrato miglioramenti significativi in pochi settori, nel Sud il numero di obiettivi peggiorati è generalmente più alto.

Valutazione rispetto agli obiettivi quantitativi

L'analisi condotta con il metodo delle frecce di Eurostat fornisce una panoramica chiara del progresso delle Regioni italiane rispetto agli obiettivi quantitativi.

Nel Nord Ovest, le Regioni hanno registrato una media di otto obiettivi in cui si stanno allontanando dai target prefissati, mentre sei obiettivi risultano raggiunti o raggiungibili.

Nel Nord Est, il numero medio di obiettivi raggiunti è simile, ma il numero di casi di allontanamento rimane significativo.

Il Centro mostra un numero inferiore di casi di allontanamento rispetto al Nord, ma aumentano i progressi insufficienti.

Nel Mezzogiorno, la situazione è più critica, con una media di otto o nove obiettivi dai quali ci si sta allontanando e solo cinque obiettivi raggiunti o raggiungibili.

Le principali criticità nelle Regioni

Le criticità principali emergono soprattutto nella dimensione ambientale e sociale.

Molte Regioni stanno fallendo nel raggiungimento di obiettivi cruciali come l'efficienza delle reti idriche, il consumo di energia finale e la riduzione del

consumo di suolo.

Anche sul fronte sociale, il numero di laureati e la riduzione degli incidenti stradali rappresentano aree di grande preoccupazione. La quota di laureati, in particolare, vede ben 15 Regioni che si stanno allontanando dall'obiettivo, con nessuna Regione che ha già raggiunto il target previsto entro il 2030.

Sul fronte economico, l'Italia mostra grandi difficoltà nel ridurre la quantità di rifiuti urbani pro capite e nell'incrementare la quota di pil destinata a ricerca e sviluppo.

L'unico settore in cui si registra un progresso significativo è l'estensione della copertura della rete Gigabit, evidenziando un potenziale di crescita tecnologica.

L'analisi condotta evidenzia come l'Italia, nel suo insieme, stia affrontando sfide significative nel raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il divario tra Nord e Sud, evidente nel posizionamento degli indicatori, si riflette anche nel progresso fatto verso gli obiettivi.

Se da un lato il Nord mostra un miglioramento in settori chiave, il Sud fatica a tenere il passo, con molte Regioni che stanno addirittura retrocedendo rispetto agli obiettivi fissati.

Nel contesto complessivo, l'Italia e i suoi territori devono intensificare gli sforzi per colmare le lacune e garantire un progresso sostenibile ed equo.

Tuttavia, i segnali di rallentamento, soprattutto nelle aree sociali ed economiche, richiedono interventi mirati e politiche più efficaci per affrontare le criticità e garantire un futuro più sostenibile e prospero per tutte le Regioni del Paese. ●

37%

Smaltimento rifiuti

Il Sud spende il 37% in più rispetto al Nord Ovest ma ha un tasso di raccolta differenziata inferiore di 11,9 punti

Servizi comunali front office PA

Un sistema ancora frammentato tra le diverse aree del Paese

Le Regioni del Sud devono affrontare sfide significative, con costi spesso superiori e servizi di qualità inferiore rispetto al Nord

Comuni rappresentano il front office della Pubblica Amministrazione, in quanto l'ente più vicino ai cittadini e alle loro esigenze primarie.

Attraverso l'erogazione di beni pubblici essenziali, come la sicurezza e la gestione del territorio, e di servizi meritorii, quali la gestione dei rifiuti e l'assistenza sociale a famiglie e individui, i Comuni costituiscono la rete amministrativa capillare che garantisce il funzionamento quotidiano della società.

Nella Relazione CNEL 2024, l'analisi delle performance dei servizi comunali italiani si concentra sulle funzioni fondamentali definite dal Dlgs 216/2010 e sui dati raccolti attraverso la piattaforma OpenCivitas di Sogei per il 2021. Un anno particolare, segnato ancora dagli effetti della pandemia e dall'arrivo di risorse aggiuntive destinate a migliorare i servizi comunali, specialmente nei settori dei servizi sociali e degli asili nido.

Le principali aree di intervento dei Comuni esaminate comprendono:

- l'amministrazione;
- la polizia locale;
- l'istruzione;
- la viabilità;
- la gestione del territorio;
- la raccolta rifiuti;
- i servizi sociali e gli asili nido.

L'analisi offre una panoramica dettagliata della spesa e della qualità dei servizi, distinguendo tra Nord, Centro e Sud Italia, e prendendo in considerazione la dimensione demografica dei Comuni.

Amministrazione

In media, i Comuni impiegano 2,4 dipendenti amministrativi ogni mille abitanti, con una spesa pro capite di 162 euro.

Significative le differenze regionali: la Liguria, con 215 euro pro capite, ha il costo più elevato, mentre la Puglia si attesta su 131 euro.

I Comuni più piccoli risultano spesso – secondo questo indicatore – meno efficienti, con una spesa amministrativa più alta legata anche al numero di dipendenti per abitante più elevato.

Polizia locale

La spesa media per abitante è di 54,2 euro, con rilevanti differenze tra Nord e Sud.

I dati evidenziano che la polizia locale gestisce in media 3,4 incidenti stradali, rimuove 4,3 veicoli ed eleva 464 contravvenzioni per mille abitanti, di cui più della metà grazie a strumenti automatici. Al Nord il servizio è più sviluppato, soprattutto nei grandi centri urbani.

I Comuni della Liguria possiedono i valori più elevati e a seguire la Lombardia. Ad esempio, al Sud sono elevate 148 contravvenzioni (per mille abitanti) con mezzi strumentali contro le oltre 330 al Nord-Est, oppure 2,4 rimozioni (per mille abitanti) contro i 6,3 al Centro.

Il comparto rifiuti

Il costo medio per tonnellata di rifiuti smaltiti è di 386 euro. La raccolta differenziata ha una media nazionale del 65,4%, con forti differenze tra Nord e Sud

Istruzione

Il costo medio per i servizi di istruzione è di 800 euro per residente nella fascia d'età dai 3 ai 14 anni. Questa fascia di popolazione è raggiunta dai servizi di mensa scolastica al 23,9%, dai centri estivi al 9,1%, dal trasporto al 9,6% e dal trasporto disabili allo 0,2%.

Anche qui emergono forti differenze territoriali: mentre al Nord la copertura del servizio mensa raggiunge il 33,3%, al Sud, e in particolare in Campania, si ferma al 9,6%.

Lo stesso divario si riflette nel trasporto scolastico e nei servizi per i disabili.

Viabilità

I Comuni italiani spendono in media 784 euro per km di strada comunale per la manutenzione e la gestione delle attività amministrative connesse, come gestione progetti, direzione lavori, gestione stati di avanzamento, collaudi, gare e affidamenti, contratti, concessioni, permessi utilizzo suolo ed aree pubbliche.

I Comuni più piccoli (quelli con meno di tremila abitanti) mediamente hanno più punti luce di illuminazione pubblica (306 contro 172 di media ogni mille abitanti), contratti da gestire (1,27 contro 0,32 ogni mille abitanti), interventi sparsale (oltre sette contro poco più di uno ogni mille abitanti), generando, tuttavia, una spesa inferiore (a eccezione per i servizi Territorio al Centro e al Sud, per i quali la spesa è superiore alla media).

Gestione del territorio

La spesa media pro capite per la gestione del territorio è di 43 euro. I Comuni del Sud, nonostante investano di più, offrono servizi di qualità inferiore rispetto al Nord.

Le attività riguardano la pulizia di fiumi e la potatura degli alberi, con una maggiore in-

tensità di interventi nelle città più piccole.

Rifiuti

Il costo medio per tonnellata di rifiuti smaltiti è di 386 euro. La raccolta differenziata ha una media nazionale del 65,4%, ma anche qui si notano differenze tra Nord e Sud, con quest'ultimo che, pur spendendo di più, raggiunge livelli di raccolta più bassi.

Il Sud spende circa il 37% in più del Nord Ovest e il 50% in più del Nord Est (il Centro spende più del 40% in più del Nord Est), ma ha una raccolta differenziata di 11,9 punti in meno rispetto al Nord Ovest e di 17,4 punti rispetto al Nord Est.

Servizi sociali

La spesa media per i servizi sociali è di 120 euro pro capite. Anche in questo caso, il divario tra Nord e Sud è evidente, con il Sud che investe meno, nonostante tassi più elevati di povertà e deprivazione sociale.

I COSTI PER I MINORI

Il costo medio per i servizi di istruzione è di 800 euro per residente nella fascia d'età dai 3 ai 14 anni. Questa fascia di popolazione è raggiunta dai servizi di mensa scolastica al 23,9%, ma si registrano forti differenze territoriali: al Nord la copertura del servizio mensa raggiunge il 33,3%, al Sud, e in particolare in Campania, si ferma al 9,6%. Anche nella copertura degli asili nido si nota un divario: al Nord Est, la copertura è del 18,5%, al Nord Ovest del 21%, al Centro del 22%, al Sud del 7%.

Asili nido

La spesa media per bambino nei servizi di asilo nido è di 8.034 euro, con una copertura media del 16,4% della domanda.

Al Nord Est, la copertura raggiunge il 18,5%, al Nord Ovest al 21% e al Centro al 22%, mentre al Sud si ferma al 7%, evidenziando forti squilibri territoriali.

I divari territoriali

L'analisi mette in evidenza come il «fattore Sud» si manifesti in due modi principali:

- in alcune aree, costi più elevati corrispondono a un servizio di qualità inferiore;
- in altre zone, una minore allocazione di risorse comporta una riduzione dell'offerta dei servizi.

Al contrario, i Comuni del Nord risultano mediamente più efficienti, offrendo servizi di qualità superiore con una spesa pro capite più bassa.

Le differenze dimensionali sono altrettanto rilevanti: i Comuni più piccoli tendono a essere meno efficienti, soprattutto per quanto riguarda i servizi amministrativi e la gestione del territorio.

Da non trascurare la variabilità sub-regionale, che cela differenze significative all'interno dei territori, evidenziando disomogeneità non solo tra le Regioni, ma anche all'interno delle stesse.

Il quadro generale che emerge è di un sistema di servizi comunali frammentato e ineguale. Le Regioni del Sud devono affrontare sfide significative, con costi spesso superiori e servizi di qualità inferiore rispetto al Nord.

Tuttavia, anche all'interno delle singole Regioni emergono differenze che richiedono politiche mirate per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi. ●

7,6%

Rinuncia alle cure

Il valore della popolazione che, nel 2023, ha rinunciato alle cure per problemi di tipo economico e di carattere organizzativo

Salute

Prestazioni ai livelli pre-pandemici ma le risorse restano insufficienti

Si riscontrano miglioramenti nell'erogazione dell'assistenza ma aumentano spesa privata e rinuncia alle cure per problemi economici

La situazione dei servizi per la salute e il benessere appare, rispetto all'analisi condotta nell'anno precedente, tendenzialmente stazionaria.

Per quanto riguarda gli input di sistema, si accentua lo squilibrio demografico determinato da una natalità sempre più bassa e una popolazione sempre più anziana. Le condizioni di salute degli anziani tendono mediamente a migliorare, ma aumenta anche l'impatto delle fragilità, delle patologie croniche e del disagio da solitudine.

Le risorse finanziarie (strumentali e di personale) a disposizione del sistema risultano ancora insufficienti nonostante gli aumenti introdotti nell'ultimo anno.

Continuano ad aumentare la spesa privata dei cittadini per ottenere prestazioni appropriate a fronte di liste di attesa in molti casi assolutamente insostenibili, il fenomeno della rinuncia alle cure per problemi economici e organizzativi (che ha raggiunto nel 2023 il valore del 7,6% della popolazione) e anche quello dell'impoverimento per cause legate alla salute (che tocca l'1,6% delle famiglie).

Non solo: crescono anche le disuguaglianze tra la popolazione immigrata e quella autoctona rispetto all'accesso alle cure, agli esiti di salute materno-infantile e all'appropriatezza di utilizzo dei servizi del sistema sanitario.

Particolarmente allarmante è la situazione del personale, con gravi lacune

nella medicina di base, nell'area infermieristica e in alcuni settori di specializzazione ospedaliera (in particolare nei servizi per l'emergenza e l'urgenza).

In termini di offerta, circa un quarto dell'attività di ricovero e circa il 35% di tutti i ricoveri chirurgici sono erogati da strutture private accreditate, con una importante variabilità a livello regionale. Aumentano l'attività professionale intra moenia e anche le risorse destinate alla prevenzione, alla spesa farmaceutica e alle prestazioni di tipo monetario.

Performance del settore

Per quanto riguarda la valutazione delle performance del settore, i dati del Piano nazionale esiti (Pne) di Agenas mostrano una sostanziale ripresa nell'erogazione dell'assistenza, con un riallineamento del numero delle prestazioni ai livelli pre-pandemici. Ma permangono discrepanze rilevanti tra regioni e territori sub-regionali, sia in termini quantitativi sia in termini

Allarme carenza personale

Le lacune interessano area infermieristica, medicina di base e alcuni settori di specializzazione ospedaliera (soprattutto servizi per emergenza e urgenza)

Strutture private

A oggi un quarto delle attività di ricovero e circa il 35% di tutti i ricoveri chirurgici sono erogati da strutture private accreditate, con grosse differenze regionali

qualitativi, come rilevato anche da Istat e da Crea-Sanità.

Rispetto alla misurazione del Benessere equo e sostenibile (Bes), condotta da Istat sulla base di un accordo con il CNEL, gli indicatori del 2023 mostrano miglioramenti a livello nazionale per la speranza di vita, la salute degli anziani, la mortalità evitabile e alcuni comportamenti a rischio (come il fumo e la sedentarietà), ma permangono forti le disuguaglianze per molte delle variabili analizzate.

Con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030, secondo le analisi dell'ASviS il Paese ha registrato un trend migliorativo costante tra 2016 e 2019, grazie alla riduzione dei comportamenti a rischio (come il consumo di alcol e fumo), all'aumento della speranza di vita e alla diminuzione della mortalità per malattie non trasmissibili.

Miglioramenti comunque inadeguati rispetto al raggiungimento dei target previsti per il 2030, a causa delle numerose lacune dal punto di vista delle risorse, della debole copertura vaccinale per gli anziani, della riduzione dei posti letto, della carente integrazione tra sociale e sanitario, della debolezza della medicina di comunità e degli sprechi.

Insufficiente risulta, inoltre, la consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni e dell'approccio *One Health* e «Salute in tutte le politiche». E ciò, nonostante alcuni significativi passi avanti previsti dalla Missione 6 del Pnrr e dall'Atto di indirizzo della Salute. ●

I NUMERI DELLA SALUTE IN ITALIA

Speranza di vita (2023):

81,1 uomini

85,2 donne

(media 6 mesi in più sul '22)

9,8% degli anziani

9% delle donne

Anziani in buona salute:

37,8%

(29,4% nel 2009)

Motivi della rinuncia:

4,5% liste di attesa (2,8% nel 2019)

Probabilità di morire:

Persone con basso titolo di studio:

+35%

per gli uomini

Anziani che abitano soli:

65%

Spesa pubblica sul totale della spesa sanitaria:

75,6%

+24%

per le donne rispetto alla media

Spesa out of pocket (OOP) o di tasca propria per la salute:

36 miliardi

36 miliardi

Medici sopra i 55 anni:

55%

55%

Medici di medicina generale (MMG) sopra i 54 anni:

77%

77%

Infermieri per 100 mila abitanti:

621

(Germania 1.203, Francia 858)

Impoverimento a causa di problemi di salute:

1,6% delle famiglie

(coppie di anziani 3,6%)

(coppie di anziani 3,6%)

Rinuncia alle cure:

7,6% della popolazione

(7% nel 2022)

Indice di performance regionale secondo studio CREA Sanità:

50 e più

4 regioni:

Veneto, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Toscana)

tra 45 e 50

7 regioni

(Friuli-Venezia Giulia, Provincia autonoma Trento, Emilia Romagna, Liguria, Valle d'Aosta, Marche e Lombardia)

tra 37 e 44

6 regioni

(Sardegna, Campania, Lazio, Umbria, Abruzzo e Puglia)

sotto 35

4 regioni

(Sicilia, Molise, Basilicata e Calabria)

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

6%

L'evoluzione della spesa
La crescita di entrambe le componenti della spesa in protezione sociale (cash e in kind) nel triennio 2021-2023

Pari opportunità

Crescono le spese in protezione sociale anche da parte dei privati

Restano però forti disuguaglianze territoriali per accesso ai servizi e dotazioni strutturali. Ats e Inps rivestono ruoli rilevanti nel welfare

Se nella gran parte dei paesi dell'Ocse è diffusa la consapevolezza della necessità di impegnarsi a fondo per garantire a tutta la cittadinanza pari opportunità, in Italia si configura un atteggiamento ancora più favorevole al contrasto alle disuguaglianze economiche e di opportunità (circa l'85% degli italiani a fronte di una media Oecd dell'80% esprimono questa esigenza), oltre a essere ampiamente sviluppato un approccio attento alla redistribuzione delle risorse in favore di un welfare più attento alle persone in difficoltà.

In termini generali, dando uno sguardo all'evoluzione della spesa in protezione sociale nel nostro Paese è opportuno mettere in evidenza due aspetti principali: in primo luogo, sia la componente cash sia quella in kind aumentano in maniera significativa nell'ultimo triennio (2021-2023), ed entrambe crescono in maniera simile (intorno al 6%); in secondo luogo, nell'ambito della macro voce «prestazioni sociali in natura», la componente di beni e servizi erogati da produttori market (e quindi privati) aumenta in maniera ancor più significativa, di oltre il 9%.

Sul piano delle politiche di welfare e dell'offerta dei servizi

zi rispetto ai fabbisogni di due categorie di soggetti vulnerabili, quali persone con disabilità e anziani non autosufficienti, il Pnrr ha innescato l'avvio di due fondamentali Riforme legislative: la legge delega sulla disabilità (legge 227/2021) e la legge delega sulle politiche per gli anziani anche non autosufficienti (legge 33/2023), nonché i relativi decreti attuativi. Entrambe le riforme muovono dal principio della centralità della persona e mirano a costruire un percorso personalizzato. Va detto, tuttavia, che richiedono tempo e il concorso di vari attori istituzionali e, quindi, sono destinate a dispiegare i propri effetti positivi nel medio-lungo termine.

Ad assumere un ruolo di primaria rilevanza sono gli Ambiti territoriali sociali (Ats), i quali, ai fini di una corretta integrazione degli interventi socio-sanitari, individuano e definiscono le modalità di collaborazione con i distretti sanitari anche per determinare modalità semplificate di accesso ai servizi sanitari, sociali e socio-sanitari attraverso i Punti unici di accesso (Pua).

Sempre sul versante dell'offerta di servizi in ambito sociale, un'indagine Iapp diretta agli Ats, al fine di comprendere le principali dinamiche di attuazione delle politiche di contrasto alla povertà dal punto di vista dei servizi, mette in luce come sia diffusa la percezione di un generale rafforzamento del sistema dei servizi innescato dalla policy nazionale.

Nello specifico, proprio grazie alle risorse messe in campo dal Pon Inclusione 2014-2020 e dal Fondo nazio-

nale povertà, gli Ats coinvolti nell'indagine dichiarano di aver rafforzato buona parte delle aree di intervento:

- in quasi l'80% dei casi sono stati rafforzati i servizi per le persone con disabilità e quelli relativi alla non autosufficienza;
- in oltre il 70% dei casi il rafforzamento ha coinvolto i servizi per le persone in povertà;
- in oltre il 66% dei casi ha riguardato i servizi per infanzia e adolescenza;

● infine, in più della metà delle realtà territoriali coinvolte dall'indagine viene attestato un rafforzamento dei servizi per la gestione delle responsabilità familiari sui minori e dei servizi per gli anziani.

Un'altra infrastruttura essenziale del nostro welfare, che va assumendo sempre maggior rilievo, è Inps, in cui l'orientamento all'utenza si concretizza attraverso un sistema di misurazione e valutazione della performance che

pone al centro la verifica della qualità dei servizi messi a disposizione dei destinatari.

Nello scorso anno si è conclusa l'attività, iniziata nel 2021, di omogeneizzazione delle nomenclature di tutti i servizi telematici e si sono adottati nuovi standard nei formati dei contenuti. Inoltre, secondo la rilevazione di *Customer Experience 2022*, relativa a oltre 30mila utenti che hanno ricevuto la prestazione richiesta, risulta migliorata l'accessibilità ai servizi e la capacità di risposta dell'Inps.

Per quando riguarda gli impatti delle azioni e delle politiche messe in campo in questi ultimi anni, nonostante alcune tendenze positive relative alla ripresa del reddito disponibile delle famiglie nel 2023, la povertà assoluta delle famiglie è in costante crescita, dal 6,2% nel 2014 all'8,5% del 2023.

Nel 2019 si era osservata una riduzione in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, annullata poi nel 2020, a seguito delle misure restrittive del periodo pandemico e, successivamente, della forte accelerazione dell'inflazione. Il fenomeno riguarda soprattutto le famiglie numerose (20,3%) e le famiglie di stranieri (35,6%).

Permangono forti disuguaglianze sociali e territoriali per quanto riguarda l'accesso ai servizi, le dotazioni strutturali e la qualità dei territori e dei servizi, come conferma l'indicatore di disuguaglianza, calcolato dall'Istat nell'ultimo Rapporto annuale 2024, che risulta bloccato da anni.

Un dato che, oltre a pregiudicare la possibilità di mobilità sociale, dimostra la scarsa efficacia nel ridurre i rischi di povertà e marginalizzazione della provvista di leve di protezione sociale nel nostro contesto nazionale. ●

Conti della protezione sociale

Divisi in denaro o in natura - in milioni di euro

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti della protezione sociale

	2021	2022	2023
Prestazioni sociali in denaro	430.202	440.445	458.974
Prestazioni sociali in natura	130.454	136.496	138.010
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>			
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	47.813	49.759	52.328
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>			
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	82.641	86.737	85.682

Aree di servizi rafforzate dagli Ats

In seguito ai finanziamenti ricevuti su Fondo Povertà e Pon Inclusione. Fonte: Inapp 2023

	N. ATs	%
Servizi per Persone con disabilità e la non autosufficienza	328	77,5
Servizi per le persone in Povertà ed esclusione e prestazioni di sostegno al reddito	305	72,1
Servizi per l'infanzia e adolescenza	280	66,2
Servizi per la gestione delle responsabilità familiari sui minori	241	57
Servizi per Anziani	240	56,7
Servizi per le Azioni di sistema (es servizi di coordinamento)	115	27,2
Violenza	99	23,4
Servizi per giovani	79	18,7
Servizi per la Salute mentale	54	12,8
Servizi per l'immigrazione	52	12,3
Servizi per le Dipendenze	30	7,1
Detenuti	13	3,1
Altro	11	2,6

Inclusione sociale

Le riforme avviate dalle leggi 227/2021 e 33/2023 muovono dal principio della centralità della persona per costruire un percorso personalizzato

8,5%

La povertà in crescita

La povertà assoluta delle famiglie nel 2023, in crescita rispetto al 2014 quando si attestava al 6,2%

Il percorso verso un sistema inclusivo e adattivo

Welfare

I servizi devono essere accessibili e integrati

L'Italia ha avviato un'importante revisione del sistema di welfare con l'introduzione dell'Assegno di inclusione (Adi) e del Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl).

Sono strumenti nati come evoluzione del Reddito di cittadinanza, pensati per rendere il sistema di protezione sociale più mirato, capace di rispondere alle complesse sfide economiche e sociali del presente. Tuttavia, emergono delle criticità che rischiano di lasciare ai margini le categorie più vulnerabili, come i senza-tetto e le vittime di tratta.

La rigidità dei criteri di accesso ai nuovi strumenti limita la loro efficacia. I senza-tetto, spesso privi della documentazione necessaria, e le vittime di tratta, che affrontano difficoltà specifiche, faticano a rientrare nei parametri previsti. L'inclusione di queste persone richiede flessibilità nelle procedure e interventi personalizzati che tengano conto delle barriere all'occupazione, come la mancanza di competenze professionali e l'esclusione abitativa.

Serve, dunque, un sistema più adattivo, capace di offrire supporto integrato a chi vive condizioni di fragilità estrema.

In questo contesto, è fonda-

mentale il coordinamento tra i servizi sociali e i programmi di formazione professionale. Solo attraverso una sinergia efficace sarà possibile creare percorsi reali di inclusione, che vadano oltre il semplice sostegno economico. Il sistema deve essere in grado di offrire opportunità concrete per colmare le lacune professionali e favorire il reinserimento lavorativo.

Parallelamente, il Governo italiano ha introdotto la certificazione della parità di genere come strumento per ridurre il divario nelle retribuzioni e nelle opportunità di carriera tra uomini e donne. Le aziende che promuovono politiche di parità possono beneficiare di incentivi fiscali, fino al 50% di riduzione sui contributi previdenziali. Questa misura non solo mira a promuovere la giustizia sociale, ma rappresenta anche una leva per il cambiamento culturale all'interno delle organizzazioni, incentivando la riduzione delle disuguaglianze di genere.

Il sostegno alle donne vittime di violenza è un altro pilastro cruciale delle politiche sociali. I centri anti violenza e le case rifugio, finanziati dal governo, rappresentano un rifugio sicuro e offrono supporto psicologico, legale e percorsi di reinserimento lavorativo. Il piano prevede criteri di qualità standardizzati per garantire un servizio omogeneo su tutto il



GETTY IMAGES

territorio nazionale, assicurando che ogni donna, indipendentemente dalla Regione, possa ricevere il supporto di cui ha bisogno.

Il progetto Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol) ha evidenziato la difficoltà di reinserire i percettori del Reddito di cittadinanza nel mercato del lavoro. La carenza di competenze e l'età avanzata di molti beneficiari rappresentano ostacoli significativi in un contesto sempre più tecnologico e competitivo. È necessaria una revisione delle politiche di accesso al Supporto per la formazione e il lavoro, con particolare attenzione alle reali opportunità territoriali

Sinergie

Fondamentale favorire una reale integrazione socio-economica

Il caso dei senza-tetto

I criteri di accesso rigidi limitano l'efficacia degli strumenti di welfare. L'inclusione richiede, quindi, flessibilità nelle procedure e interventi personalizzati

e alle specifiche competenze richieste, affinché nessuno venga lasciato indietro.

In conclusione, il successo delle riforme del welfare dipenderà dalla capacità di adattare le politiche ai bisogni locali, assicurando che i servizi di sostegno siano accessibili a tutti. L'obiettivo è creare un sistema inclusivo che non solo fornisca assistenza economica, ma favorisca una reale integrazione socio-economica, con particolare attenzione alle categorie più vulnerabili e alle donne vittime di violenza. ●

Il focus tematico all'interno della Relazione è stato curato dalla consigliera CNEL Enrica Morlicchio

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

2267

Le certificazioni

Le certificazioni rilasciate alle imprese dai 50 organismi accreditati dal Csa Ci di Accredia dal 30/6/2022 al 22/2/2024

Parità di genere

Salari e mansioni, la spinta a ridurre il gap arriva dalla certificazione

Punta ad agevolare le imprese nell'adozione di policy utili a valorizzare le professioniste. Da luglio 2023 nuovo sistema di incentivi

La certificazione della parità di genere, introdotta nel sistema normativo italiano dalla legge 162/2021, è un investimento del Pnrr – a titolarità del Dipartimento per le Pari opportunità – che accompagna e incentiva tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese) ad adottare policy finalizzate a ridurre il divario di genere in tutte le aree maggiormente critiche (parità salariale a parità di mansioni, opportunità di crescita in azienda, tutela della maternità) per la valorizzazione professionale delle donne.

A partire dal 30 giugno 2022 fino al 22 febbraio 2024, il Co-

mitato settoriale di accreditamento certificazione e ispezione (Csa Ci di Accredia) ha accreditato 50 organismi di certificazione, che a loro volta hanno provveduto a rilasciare 2267 certificazioni della parità di genere a imprese di tutte le dimensioni. In particolare, le imprese certificate a oggi si dividono in 544 grandi, 751 medie, 765 piccole e 207 microimprese.

Incentivazione

Per quanto riguarda i meccanismi di incentivazione alle imprese che devono accompagnare l'introduzione della certificazione della parità di genere, il decreto legislativo 36/2023 del

31 marzo, recante «Codice dei contratti pubblici», in vigore dal 1° aprile 2023 e le cui disposizioni hanno acquistato efficacia a partire dal 1° luglio 2023, nel porre attenzione ai temi della parità di genere ha modificato il sistema degli incentivi.

In particolare, in base all'articolo 102 del decreto legislativo, si prevede che nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere, tra gli altri, l'impegno di garantire le pari opportunità generazionali,

Le imprese certificate

A oggi le imprese che hanno conseguito la certificazione di parità di genere si dividono in 544 grandi, 751 medie, 765 piccole e 207 microimprese

di genere e di inclusione lavorativa per persone con disabilità o svantaggiate.

A tal fine l'impresa deve indicare nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni. La stazione appaltante deve verificare l'attendibilità degli impegni assunti, con qualsiasi adeguato mezzo, solo nei confronti dell'offerta dell'aggiudicatario.

L'articolo 106, comma 8 del nuovo Codice dei contratti pubblici, inoltre, prevede la riduzione della garanzia fideiussoria del 20%, cumulabile con altre riduzioni previste dallo stesso comma, valida quando l'operatore economico abbia uno o più delle certificazioni o marchi specificamente individuati, tra i quali si fa riferimento alla certificazione della parità di genere rilasciata in conformità alla Prassi di riferimento Uni/PdR 125:2022.

L'articolo 108, comma 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche che le stazioni appaltanti indichino nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione.

Con l'obiettivo di rafforzare la portata dell'intervento sono state introdotte, in attuazione dell'articolo 5 della legge 162/2021, ulteriori incentivi sotto forma di sgravi contributivi per aziende dotate di certificazione di genere, che possono avvalersi di un esonero dal versamento di una percentuale dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro. La procedura amministrativa degli esoneri contributivi è interamente gestita dall'Inps. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Presenza femminile ai vertici ancora modesta

Quote di genere

Solo il 16,3% di donne sono sindache o rettrici

Secondo i primi risultati dell'ultima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, riferita al 31 dicembre 2022, svolto da Istat, la presenza femminile ai vertici delle PA è ancora limitata: solo nel 16,3% dei casi le donne rivestono, ad esempio, il ruolo di sindaca nei comuni o di rettrice nelle università. Si rilevano comunque lievi progressi rispetto al 2020 (16,0%) e in maggior misura al 2017 (14,7%).

La quota di donne arriva al 21,6% nelle aziende o negli enti del servizio sanitario nazionale,

in cui si registra anche il progresso più significativo rispetto alle due rilevazioni censuarie precedenti (+6,5 punti percentuali rispetto al 2020 e +5,4 rispetto al 2017). Seguono gli Enti pubblici non economici (19,1%) e le amministrazioni centrali dello Stato (18,8%). A poca distanza si collocano i Comuni tra cinque e 20 mila abitanti (18,0%) e altre forme giuridiche (17,9%).

La quota femminile più bassa si registra nelle Regioni (7,7%), peraltro in calo di 2,6 punti percentuali rispetto al 2017 e nelle Province e Città metropolitane (8,8%). Tra le altre istituzioni si rilevano le Università, dove si è avuto un aumento di donne di quasi 3 punti percentuali rispetto al 2017.

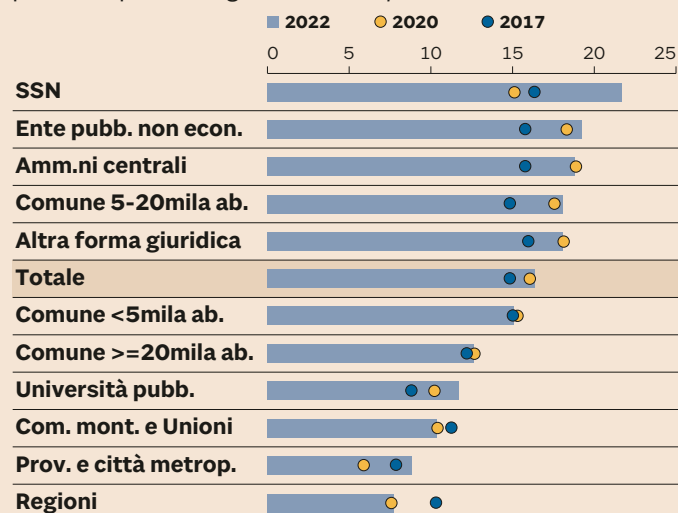
Un generale miglioramento

nell'accesso delle donne alle posizioni apicali che, tuttavia, continua a rappresentare una delle componenti più critiche della situazione italiana, come evidenziato dal *Gender equality index 2023*, calcolato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (Eige), nell'indicare il dominio del "potere" tra quelli in cui è più marcata la disuguaglianza di genere nel nostro Paese.

La Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 si concentra anche su questi aspetti, puntando su programmi di revisione delle opportunità di carriera verticale per le donne e di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello, in coerenza con le politiche europee e gli obiettivi del Pnrr. ●

Le donne nelle istituzioni

Presenza femminile negli organi di vertice delle istituzioni pubbliche per forma giuridica. Valori percentuali



© RIPRODUZIONE RISERVATA

74,5%

Reperibilità h24

La percentuale di centri che offrono questo servizio è aumentata dal 28,5% nel 2018 al 74,5% nel 2022

Case rifugio in crescita ma resta il divario regionale

Tutele sul territorio

In aumento anche i centri anti violenza per le donne

I centri anti violenza (Cav) e le case rifugio (Cr) costituiscono la spina dorsale del sistema di protezione per le donne vittime di violenza, operativi in Italia dalla fine degli anni Ottanta. Secondo i dati Istat, tra il 2017 e il 2021, il numero dei Cav è cresciuto da 253 a 385, mentre quello delle Cr è aumentato da 201 a 431. Questa crescita ha visto un incremento significativo anche nel Sud Italia, anche se il divario tra Nord e Sud persiste, con una distribuzione ancora a favore delle Regioni settentrionali.

Centri e case rifugio

L'aumento dei centri anti violenza è stato progressivo, ma con una crescita più rapida tra il 2020 e il 2021, probabilmente a causa delle difficoltà sociali accentuate dalla pandemia.

Il numero delle case rifugio è aumentato anch'esso in modo consistente, rispondendo alla crescente esigenza di protezione per le donne in situazioni di emergenza.

Tuttavia, la distribuzione territoriale rimane sbilanciata, con una prevalenza delle strutture nelle Regioni del Nord, dove le risorse disponibili sono maggiori rispetto al Sud, dove le infrastrutture sono più limitate.

Gestione e reperibilità

Circa due terzi dei centri anti violenza sono gestiti da enti privati del settore non profit, mentre il resto è promosso da enti locali, spesso in collaborazione con associa-

zioni del territorio.

Negli ultimi anni, sono stati introdotti requisiti più stringenti per migliorare la qualità del servizio offerto, tra cui l'obbligo di garantire la reperibilità h24, considerata essenziale per fornire protezione immediata alle donne in pericolo. La percentuale di centri che offrono questo servizio è aumentata significativamente dal 28,5% nel 2018 al 74,5% nel 2022, evidenziando uno sforzo importante per migliorare l'accesso ai servizi in situazioni critiche.

Operatrici e volontariato

Il cuore pulsante dei centri anti violenza sono le operatrici. Nel 2022, la media nazionale era di 154 operatrici per centro anti violenza, con significative differenze territoriali: le Regioni del Mezzogiorno registrano una maggiore carenza di personale rispetto al Nord, evidenziando un divario che riflette anche la distribuzione delle risorse.

Quasi la metà del personale dei centri è composta da volontarie. Dal 2017 al 2022, la percentuale di operatrici volontarie è passata dal 56,1% al 48,7%, percentuale che continua a rappresentare un supporto cruciale per i centri, specialmente nei periodi in cui i finanziamenti pubblici sono discontinui.

Le differenze regionali sono significative: nel Nord Ovest e nelle isole, la percentuale di volontarie è più alta rispetto al Sud, dove spesso viene garantita una retribuzione. Fa eccezione la Basilicata, dove le volontarie rappresentano il 64% del personale dei Centri.

Criticità e prospettive

Nonostante la crescita nel numero di centri e case rifugio, restano sfide importanti.

I requisiti più rigidi introdotti nel 2022, come quelli relativi all'esperienza dei gestori e alla garanzia di reperibilità h24, hanno avuto l'effetto di limitare l'apertura di nuovi centri nelle aree dove sono più necessari, come le Regioni del Sud e alcune aree interne. In molte Regioni, la reperibilità h24 è garantita solo dalla metà dei centri presenti, evidenziando una necessità di intervento per uniformare i servizi su tutto il territorio nazionale.

Per affrontare queste criticità, il Dipartimento Pari Opportunità ha proposto una revisione dei requisiti minimi, al fine di facilitare l'apertura di nuovi centri anti violenza nelle aree meno servite e migliorare l'accessibilità ai servizi.

Un'altra necessità urgente è quella di adeguare i bandi pubblici per garantire il pagamento del lavoro notturno e straordinario, superando la logica delle gare al massimo ribasso in favore di un'offerta economicamente più vantaggiosa.

Stipendi adeguati e condizioni di lavoro dignitose sono fondamentali non solo per garantire la professionalità del personale, ma anche per la continuità e la qualità dei servizi. Solo investendo in modo sistematico nei centri anti violenza sarà possibile assicurare un sostegno efficace e costante alle donne che cercano di uscire da situazioni di violenza, promuovendo la loro autonomia e sicurezza.

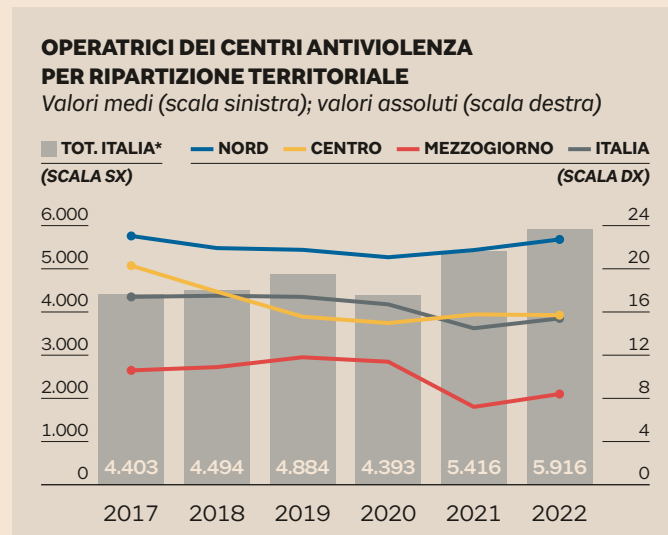
Il focus tematico all'interno della Relazione è stato curato dalla consigliera CNEL Rossana Dettori

© RIPRODUZIONE RISERVATA



In aumento. Tra 2017 e 2021 i Cav in Italia sono passati da 253 a 385

Reperibilità h24 e operatrici sul territorio



(*) Numero operatrici senza ripartizione territoriale. Fonte: elaborazioni Cnr-Irpps su dati Istat

28%

La copertura dei nidi

Tasso di posti disponibili negli asili nido pubblici e privati e nei servizi per la prima infanzia nel biennio '21-'22

Educazione

Sulla qualità del sistema incide il dialogo tra gli attori del comparto

Negli asili nido occorre arginare la potenziale carenza di personale educativo. La sinergia con la scuola spinge le iscrizioni universitarie

Agenda Onu 2030 assegna al goal 4 «Istruzione di qualità» una posizione centrale, dal momento che un buon livello di istruzione si associa sia a un migliore accesso e mantenimento del benessere sia a una maggiore integrazione sociale. Va nella stessa direzione la scelta, finora inedita per le Relazioni annuali CNEL, di offrire una valutazione dell'intero comparto «Conoscenza», comprensivo di ciascun segmento della filiera: Sistema integrato 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e ricerca.

La valutazione delle istituzioni educative, scolastiche e universitarie dovrebbe consentire di migliorare nel tempo la qualità complessiva del sistema. Il dialogo fra i tre segmenti del comparto potrebbe rafforzare la collaborazione a tutti i livelli per favorire una presa in carico dell'utenza da seguire longitudinalmente, dall'infanzia all'università.

Sistema integrato 0-6

Il livello essenziale relativo agli asili nido, quale percentuale di copertura del servizio, è stabilito su base locale nel 33%, inclusivo del servizio privato, da raggiungere nel 2027. Per gli asili nido gli stanziamenti seguono un trend incrementale in milioni di euro: nel 2022, 120; nel 2023, 175; nel 2024, 230; nel 2025, 300; nel 2026, 450; dal 2027, 1.100 annui.

Nell'anno educativo 2021/2022, in cui erano attivi 13.518 nidi e servizi integrativi per la prima infanzia (34% pubblici comunali e 66% pri-

vati) e autorizzati oltre 350 mila posti (48,8% dei quali a titolarità pubblica, 51,2% privata), rispetto al totale dei bambini residenti in Italia la percentuale di posti disponibili copriva il 28%.

Marcate sono le differenze territoriali nella copertura dei servizi nel segmento 0-3, soprattutto a sfavore delle regioni meridionali con ancora al di sotto del 15% Campania, Sicilia e Calabria (rispettivamente 11,7%, 13% e 14,6%), mentre la Sardegna con il 32,5% fa registrare il livello più alto al Sud.

Secondo dati Istat forte è il divario di spesa pro-capite per bambino residente: si passa dai 2.600 euro dei comuni capoluogo del Centro-nord a 255 euro dei comuni non capoluogo del Mezzogiorno.

La fruizione del servizio per la prima infanzia è condizionata da alcuni fattori esterni e dalle scelte di selezione dell'utenza operate dai Comuni: si privilegia la situazione familiare in termini di numero di figli e impegno lavorativo, anziché la situazione economica. Ciò comporta che utilizzino i servizi famiglie con Isee più elevato (in media circa 19.800 euro) rispetto a quelle che non li utilizzano (in media circa 16.100 euro). La disabilità del bambino è il requisito che riceve maggior tutela da parte dei Comuni, che stabiliscono in questi casi la priorità di accesso.

Una criticità è rappresentata dalle liste di attesa. Nonostante il calo delle nascite, si stima un gran numero di richieste di iscrizione non accolte per carenza di posti: il 63% dei nidi pubblici e il 40,7% dei



Il divario Nel 2023, il sistema scolastico ha conferito circa 400mila diplomi su 483.699 studenti iscritti

privati; nel Mezzogiorno i bambini in lista d'attesa sono oltre due terzi delle unità di offerta pubbliche e in quasi la metà di quelle private.

Una lacuna da colmare riguarda la mancata disponibilità di dati nazionali sulla qualità dei servizi 0-3, nonché di misure di *outcome* per i bambini, come prevedono gli SDGs e le raccomandazioni europee. Da qui l'urgenza di definire linee guida curriculari nazionali 0-3, con espliciti traguardi in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini.

Altro tema sensibile è il dimensionamento del personale educativo: non ci sono informazioni certe sul numero e sulle caratteristiche di coloro che attualmente operano nei servizi per la prima

infanzia sulle quali fare proiezioni attendibili.

Assumendo un rapporto medio tra educatore/bambini di 1 a 6, si stima tuttavia che nei prossimi anni serviranno altri 25.000 educatori: se si considera che nel 2022 i laureati complessivi in scienze dell'educazione L19 sono stati 7.790 (in tutti i tipi di indirizzo: infanzia, adulti, sociale, etc.) e che oltre il 30% già lavora, è chiaro che esiste un serio rischio di non avere a disposizione nelle strutture professioniste sufficienti.

Lo stesso problema si pone anche per la scuola dell'infanzia, in cui secondo l'Eu Monitor 2023, nel 2021 la percentuale di bambini dai tre ai cinque anni che partecipano all'istruzione sul totale in età è pari al 91%, con una perdita di 6,3 punti percentuali dal 2013, dato che colloca l'Italia sotto la media europea (92,5%) per la prima volta nel decennio e molto lontana dall'obiettivo europeo del 96% di accesso dei bambini di tre-cinque anni alla scuola dell'infanzia.

Istruzione primaria e secondaria

La spesa totale in percentuale sul Pil nel 2020 (ultimo anno disponibile) si attesta al 3,2%, che sale al 3,9% includendo l'istruzione terziaria al netto di Ricerca e sviluppo (Ocse, 2023: 296). Entrambe le percentuali sono inferiori alle medie Ocse, che si attestano rispettivamente al 3,6 e al 4,6%.

Nello stesso anno scolastico, gli studenti iscritti a una scuola statale o paritaria (dal livello prescolare al secondario) sono complessivamente 8.321.874, con una flessione rispetto all'anno scolastico precedente dell'1,5%. Il numero totale di docenti (inclusi i posti per il sostegno) nella scuola statale è pari a 836.496 unità nell'anno scolastico 2020-2021, in lieve aumento rispetto all'anno scolastico 2019-2020.

Secondo i dati Istat Bes 2023, cresce il livello di istruzione della popolazione: aumentano al 65,5% i 25-64enni con almeno il diploma di scuola secondaria di secondo grado (erano il 63% nel 2022 e il 62%

Bambini in lista d'attesa

Nonostante le nascite siano calate, resta alto il numero di richieste di iscrizione non accolte per carenza di posti: 63% dei nidi pubblici e 40,7% dei privati

IMAGOECONOMICA

+7,3%

Dalla laurea al lavoro

L'incremento del numero di laureati italiani occupati a un anno dal conseguimento del titolo, registrato dal 2012 a 2022

nel 2019), mentre diminuiscono gli abbandoni scolastici (di sei punti percentuali tra 2011 e 2021) e i Neet che passano dal 19% del 2022 al 16,1% nel 2023.

Rispetto alle finalità istituzionali, nel 2023 il sistema scolastico ha conferito circa 400mila diplomi, rispetto a 483.699 studenti di liceo, istituto tecnico e istituto professionale iscritti all'ultimo anno di corso. Una differenza rilevante riconducibile ad abbandoni a inizio e in corso d'anno. Inoltre, la dispersione scolastica implicita, cioè un livello di competenza molto lontano da quello atteso dopo tredici anni di scuola, riguarda secondo l'Invalsi l'8,7% dei diplomati italiani, con grossi divari territoriali e di genere.

Due dati svettano: solo il 51% dei diplomati si iscrive all'università e di questi solo il 53% si laurea entro il termine previsto degli studi, contro la media Ocse del 68%.

È evidente che scuola e università dovrebbero dialogare, per fare in modo che più giovani si iscrivano all'istruzione terziaria, avendo gli strumenti per poterla completare.

Università e ricerca

Per l'istruzione terziaria emerge un divario significativo in termini di spesa: l'Italia (1%) investe decisamente meno rispetto alla media Ocse (1,5%) e Ue25 (1,3%). Si registra, tuttavia, anche grazie alla contingente maggiore disponibilità di fondi Pnrr, un trend positivo negli anni più recenti.

Relativamente al Fondo di finanziamento ordinario (Ffo), l'ammontare complessivo è passato dai 7,325 miliardi di euro del 2012 agli 8,656 miliardi del 2022, con un incremento in termini nominali del 18,2%. Nello stesso periodo, tra 2012 e 2022, per quanto riguarda il numero di docenti, le università che erogano la for-

mazione in presenza hanno registrato un incremento di docenti pari al 6,1%, variamente distribuito. È sostanzialmente raddoppiato il numero di docenti in servizio nelle università telematiche (+102,1%), in cui il rapporto studenti/docenti è passato da 152,2 del 2012 a 384,8 del 2022 (un indicatore di circa tredici volte superiore rispetto alle università tradizionali).

Relativamente al numero di laureati, in questi ultimi dieci anni il sistema universitario è molto cambiato: ha incrementato il numero dei diplomi di laurea rilasciati, rilevante soprattutto per le università telematiche, ha ridotto i tempi di conseguimento dei titoli di laurea e l'età media dei laureati.

Un numero sempre maggiore di studenti riesce a completare i propri studi universitari (passando dal 54,5% al 65,9%) e il numero di laureati occupati a un anno dal titolo è in crescita (passando dal 62% al 72%). Questo dato indica che il sistema universitario italiano sta formando laureati con competenze richieste dal mercato del lavoro. Anche se a livello nazionale il dato è migliorato, registrando un incremento del +7,3% in dieci anni (28,3% nel 2021 rispetto al 21% del 2011), continua ad aumentare il divario rispetto ai principali paesi europei, con un dato nazionale che è il risultato di una situazione molto eterogenea rispetto alle diverse aree geografiche.

Margini di miglioramento potrebbero ottenersi riducendo le discrepanze a livello intra-nazionale, modernizzando i contesti territoriali di riferimento e creando le condizioni necessarie anche per le istituzioni universitarie e della ricerca di poter migliorare i propri risultati. ●

Più investimenti sul placement

Per i giovani
Va garantita ai laureati maggiore occupabilità

Negli ultimi anni l'occupazione giovanile è diventata un tema centrale nelle politiche italiane. In un mercato del lavoro sempre più competitivo, i servizi di *placement* universitari svolgono un ruolo chiave nell'accompagnare i ragazzi dal mondo accademico a quello lavorativo, rispondendo alla richiesta di competenze specifiche e di adattabilità.

Il contesto normativo

In Italia, le università hanno il ruolo di intermediari nel mercato del lavoro grazie al decreto legislativo numero 276 del 2003 (legge Biagi), che ha permesso agli atenei di svolgere un servizio tramite la raccolta di curricula, la preselezione di candidati, l'organizzazione di eventi di incontro con le aziende e la promozione di stage e tirocini. Tuttavia, i servizi di *placement* variano molto tra le università: alcuni atenei hanno strutture avanzate, altri offrono servizi assolutamente minimi.

Obiettivi del placement

Si tratta di servizi che mirano ad aumentare l'occupabilità dei laureati, non solo facilitando la ricerca di un'occupazione, ma anche fornendo strumenti come la redazione di curricula vitae, simulazioni di colloquio e orientamento professionale.

Atenei come Padova e Venezia Ca' Foscari si distinguono per aver sviluppato uffici e servizi strutturati, con attività che includono laboratori di

soft skill e career day, collaborando attivamente con aziende e con associazioni di categoria per creare reti di contatti utili agli studenti.

Una situazione diversificata

L'indagine su 67 università italiane mostra una grande eterogeneità nei servizi di *placement*. Alcuni atenei, come Trieste, gestiscono il servizio in modo centralizzato e collaborano con partner esterni, mentre altri, come Catania, integrano il servizio con vari dipartimenti.

In molti casi, tuttavia, i servizi sono limitati agli studenti iscritti e ai neolaureati, riducendone l'impatto complessivo. C'è poi il problema delle risorse, insufficienti in molti atenei a offrire una gamma completa di servizi.

Sfide e opportunità

La mancanza di un monitoraggio costante della qualità dei servizi di *placement* rappresenta una sfida importante. Alcune università utilizzano indagini interne per monitorare il successo occupazionale, ma manca un approccio sistematico per garantire che i servizi rispondano alle esigenze degli studenti e del mercato. Inoltre, molti uffici sono sottodimensionati: un esempio è l'Università di Verona, dove solo tre dipendenti si occupano di una vasta popolazione studentesca.

Non mancano tuttavia esempi virtuosi, come programmi di *mentoring* che coinvolgono ex studenti con esperienza professionale, capaci di fornire supporto e orientamento ai giovani laureati. Questo tipo di iniziative non solo aiuta gli studenti a

costruire reti professionali ma offre anche opportunità di sviluppo personale.

Sinergia università/imprese

La collaborazione tra università e imprese è fondamentale per il successo dei servizi di *placement*.

Molte università italiane hanno attivato partnership con aziende locali e nazionali per favorire l'inserimento diretto dei laureati, ma non tutti gli atenei riescono a mantenere relazioni costanti con le imprese. In alcuni casi le aziende segnalano difficoltà nell'accesso ai curricula degli studenti o nella gestione delle piattaforme digitali fornite dagli atenei.

Migliorare questi strumenti di intermediazione è essenziale per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Più investimenti

I servizi di *placement* universitari sono fondamentali per migliorare le prospettive occupazionali dei giovani laureati. Sebbene ci siano buone pratiche, c'è ancora una grande disomogeneità tra le università italiane.

Investimenti in risorse e una maggiore collaborazione tra università, aziende e istituzioni locali sono essenziali per rendere il sistema di *placement* più efficace. Solo attraverso una strategia coordinata e integrata si potrà rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro in continua evoluzione, migliorando così le opportunità per i laureati italiani. ●

Il focus tematico all'interno della Relazione è stato curato dal consigliere CNEL Michele Tiraboschi

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA RELAZIONE CNEL SULLA PA

30%

Copertura in Italia

Il valore raggiunto nel biennio 2022-2023 sul fronte della copertura dei posti nei servizi per la prima infanzia in Italia

Educazione

Prima infanzia, occorre garantire contratti stabili e servizi accessibili

Non solo: per raggiungere l'equità territoriale serve puntare anche su coordinamento pedagogico e coinvolgimento comunitario

La presenza di una rete capillare di servizi educativi per la prima infanzia è cruciale per lo sviluppo sociale ed economico di un Paese. L'Ue ha fissato come obiettivo per il 2030 una copertura del 45% per la fascia 0-2 anni, mentre l'Italia non ha ancora raggiunto il precedente target del 33%. Nel Pnrr, l'Italia si impegna a rafforzare la copertura dei servizi per l'infanzia, ridurre i divari territoriali e migliorare l'accesso, garantendo qualità educativa e condizioni di lavoro adeguate per il personale.

Nel 2022-2023, la copertura dei posti nei servizi per la prima infanzia ha raggiunto il 30%, un progresso rispetto all'anno precedente ma ancora lontano dal target europeo. Tuttavia, questo miglioramento è in parte attribuibile al calo demografico, con una diminuzione del 2,5% dei bambini sotto i tre anni.

Disponibilità dei servizi e personale impiegato

Sul territorio italiano, la disponibilità di servizi è disomogenea: al Sud e nelle isole la copertura è solo del 17%, mentre nel Nord-ovest si supera il 35%. L'aumento della copertura ha visto una crescita del settore privato, con una diminuzione del peso del settore pubblico nella gestione diretta dei servizi.

Il personale impiegato nei nidi e nelle sezioni primavera è composto per la maggioranza da donne: il 99% degli educatori e il 94% del personale non educativo. Circa il

50% degli operatori è impiegato nel settore pubblico.

La stabilità del personale è fondamentale per garantire continuità educativa: il 47% degli educatori lavora nel servizio da oltre cinque anni, una percentuale che scende al 43% nel privato e al 34% nel Mezzogiorno. Al Centro-Nord, la presenza di educatori stabili è maggiore, con una differenza significativa rispetto al Sud.

Contratti e formazione continua

I contratti a tempo indeterminato rappresentano un fattore chiave per la riduzione del turnover: il 70% degli educatori al Centro-Nord è assunto con un contratto stabile, contro il 60% nel Mezzogiorno.

La formazione del personale è un altro aspetto fondamentale: il 48% degli educatori possiede una laurea in area psico-pedagogica, con una percentuale più alta al Sud (55%).

Nonostante l'importanza della formazione continua, solo il 62% del personale partecipa a corsi di formazione non obbligatoria, con una partecipazione inferiore al Sud.

Coordinamento pedagogico

Il coordinamento pedagogico è essenziale per garantire la

Obiettivi europei

Relativamente ai servizi educativi per la prima infanzia l'Ue ha fissato come obiettivo per il 2030 una copertura del 45% per la fascia 0-2 anni

qualità del servizio, ma nel 10% dei casi risulta assente, con una maggiore incidenza nel Mezzogiorno (17%).

Dove presente, il coordinamento è interno nel 64% dei casi, ma soltanto la metà delle volte risulta gestito da personale qualificato.

Apertura al territorio e ruolo dei genitori

L'apertura dei servizi al territorio e il coinvolgimento dei genitori rappresentano ulteriori indicatori di qualità. Soltanto il 9,9% dei servizi è aperto alla comunità, con una maggiore inclinazione alla condivisione degli spazi nel Centro Italia (13,7%).

Il coinvolgimento dei genitori è presente nel 38,7% dei servizi, con una partecipazione leggermente più bassa al Sud. Infine, oltre metà dei servizi per l'infanzia fa parte di una rete territoriale, con una prevalenza al Nord (63%) rispetto al Sud (41%).

La qualità dei servizi per l'infanzia dipende da diversi fattori: stabilità e formazione del personale, disponibilità e accessibilità dei servizi, coinvolgimento della comunità e presenza di un coordinamento pedagogico efficace.

Tuttavia, l'elemento chiave resta la percezione soggettiva dei beneficiari, ossia le famiglie, il cui coinvolgimento è essenziale per un miglioramento continuo.

La sfida per il futuro è integrare questi elementi in una visione complessiva, che porti all'equità territoriale e al potenziamento della qualità educativa sul territorio nazionale. ●

Il focus tematico all'interno della Relazione è stato curato dal consigliere CNEL Alessandro Rosina

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Nidi e sezioni primavera Il 99% degli educatori impiegati è donna

Personale educatore

Con oltre cinque anni di anzianità e a tempo indeterminato. Dati in percentuale

	OLTRE 5 ANNI DI ANZIANITÀ	TEMPO INDETERMINATO
Privato	43,2	63,1
Pubblico	50,8	74,8
Nidi	48,2	70,1
Sezioni primavera	39,9	62,1
Privato convenzionato	42,8	66,5
Privato non convenzionato	42,7	59,4
Pubblico gestione diretta	53,6	75,1
Pubblico gestione indiretta	48,2	74,5

Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

49,2%

Riciclo in Italia nel 2022

Il valore a cui si attesta la percentuale di riciclo nazionale, con la frazione organica pari al 41% dei rifiuti riciclati

Tutela dell'ambiente

Potenziare il sistema impiantistico per ottimizzare la raccolta dei rifiuti

Nel 2022 risultati positivi per la gestione dei rifiuti urbani, calati del 1,8%. Resta alta l'attenzione sulla qualità dell'aria e sul suolo

Si attestano in miglioramento i dati relativi alla gestione dei rifiuti urbani in Italia (dati 2022). La produzione complessiva (circa 29,1 milioni di tonnellate) ha registrato un calo nella misura del 1,8% rispetto all'anno precedente.

In questo contesto, la raccolta differenziata ha raggiunto il 65,2%, con una crescita del 1,2% rispetto al 2021. L'organico rappresenta la frazione principale, seguito da carta, vetro e plastica. Le regioni del Nord hanno raggiunto una media del 71,8%, quelle del Centro del 61,5% e del Sud del 57,5%. Tra le più virtuose, spiccano il Veneto (76,2%) e la Sardegna (75,9%). Tuttavia, restano forti disparità territoriali, con regioni che hanno superato per la prima volta il 50% (Sicilia fannalino di coda).

Il 94% delle province (101 su 107) ha raccolto in modo differenziato almeno la metà dei rifiuti urbani prodotti sul proprio territorio con i livelli più elevati rilevati nella provincia di Treviso (88,7%), seguita da Mantova (86%), Belluno (84,6%) e Reggio Emilia (82,3%). Superiori o prossimi all'80% sono stati anche i tassi di Novara (81,4%), Trento (80,5%), Pordenone (80,2%), Oristano (79,8%) e

Parma (79,6%). Al contrario, percentuali di raccolta differenziata inferiori o prossime al 40%, sotto la media nazionale, si osservano per le province di Palermo (34,9%) e Crotone (39%).

I risultati positivi non si fermano alla raccolta ma coinvolgono, nel sistema di gestione integrato, anche riutilizzo e riciclo dei materiali, al fine di raggiungere gli obiettivi europei fissati per il 2035. La percentuale di riciclo nazionale si attesta al 49,2%, con la frazione organica pari al 41% dei rifiuti riciclati.

In generale, per raggiungere l'obiettivo europeo di riduzione del conferimento in discarica al 10% entro il 2035, occorrerà migliorare il sistema impiantistico in modo da garantire una maggiore qualità dei flussi di raccolta. Questo intervento potrà essere realizzato tramite le misure e gli investimenti del Pnrr e del Programma nazionale di gestione dei rifiuti, che mirano a ridurre le disparità territoriali e a migliorare la sostenibilità generale del sistema.

Riduzione delle emissioni

Il tema della qualità dell'aria nelle città italiane è cruciale per la salute pubblica. Basti pensare che l'82% della popolazione vive in aree urbane e che l'inquinamento atmosferico è identificato come il principale fattore di rischio ambientale per malattie non trasmissibili, come ictus e cancro ai polmoni. Tuttavia, la problematica dell'inquinamento non riguarda solo le grandi città, ma si estende anche ai pic-

coli centri e alle aree rurali.

Ecco perché le istituzioni italiane tengono costantemente sotto controllo la qualità dell'aria attraverso reti di stazioni di monitoraggio distribuite su tutto il territorio nazionale.

I dati giornalieri vengono analizzati dall'Ispra per valutare l'esposizione della popolazione agli agenti inquinanti, elaborando modelli predittivi utili a stimare le concentrazioni di inquinanti come il PM2.5 (materiale particolato presente nell'aria) a livello di ogni chilometro quadrato del territorio italiano, consentendo una valuta-

zione dettagliata dell'esposizione della popolazione.

I risultati evidenziano una tendenza generale alla riduzione delle emissioni di particolato negli ultimi anni, pur con alcune criticità in aree come il bacino padano, in cui conformazione geografica e condizioni climatiche ostacolano la dispersione degli inquinanti.

Nel 2022, il valore limite annuale per il PM2.5 è stato rispettato in quasi tutte le città italiane, tranne a Milano e in alcuni comuni delle province di Cremona, Frosinone e Napoli. L'Organizzazione mondiale della sanità ha però recentemente aggiornato le sue linee guida, riducendo il valore raccomandato a 5 µg/m³, valore superato in tutte le città italiane.

L'analisi degli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 mostra che, nonostante i miglioramenti, l'Italia deve ancora affrontare significative sfide per ridurre l'inquinamento atmosferico e migliorare la salute della popolazione. La Commissione europea ha fissato l'obiettivo di ridurre del 55% gli effetti nocivi sulla salute causati dall'inquinamento atmosferico entro il 2030, richiedendo una revisione delle attuali normative e l'introduzione di misure più severe per ridurre le emissioni.

Perdita di suolo in aumento

Le città sono centri cruciali per comprendere le dinamiche evolutive e gli squilibri territoriali legati alla crescita delle infrastrutture, con effetti significativi sulla perdita di suolo naturale.

La trasformazione dei terreni naturali in superfici artificiali, tipica delle zone di espansione urbana - localizzate ai margini delle città consolidate, in contesti agri-

coli e naturali di alto valore ecologico - porta spesso a processi irreversibili, come l'impermeabilizzazione del suolo, impattante sulla capacità del terreno di svolgere le sue funzioni ambientali.

Il fenomeno della densificazione urbana, in continua crescita, comporta la perdita di spazi naturali anche all'interno delle città, compromettendo la capacità del terreno di mitigare gli impatti del cambiamento climatico.

Il monitoraggio del consumo di suolo in Italia, svolto dall'Ispra attraverso immagini satellitari e dati cartografici, fornisce una mappatura annuale con una risoluzione di 10 metri.

I risultati mostrano un trend preoccupante: oltre 21.500 km² di suolo sono stati consumati al 2022, con un aumento del 10% rispetto all'anno precedente e un consumo medio di 21 ettari al giorno. Questo fenomeno, oltre a danneggiare ecosistemi e biodiversità, comporta anche significativi costi economici, stimati in circa 9 miliardi di euro ogni anno tra 2006 e 2022.

Sotto il profilo territoriale emerge che le regioni più colpite dal consumo di suolo sono la Lombardia, il Veneto e la Campania, con percentuali elevate di superfici artificiali. Le aree urbane e suburbane sono le più soggette alla densificazione, mentre nelle regioni meridionali prevale la dispersione insediativa.

Mentre i fenomeni climatici estremi e drammatici colpiscono ripetutamente e sempre più frequentemente il territorio italiano, i progressi del nostro Paese in tema di consumo di suolo sono ben lontani dal raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 e del Benessere equo e sostenibile. ●

LA RACCOLTA DIFFERENZIATA IN ITALIA

Raccolta differenziata: 65,2% della produzione di rifiuti (+2,1% rispetto all'anno precedente)

Dato di raccolta: 87% dei Comuni ha intercettato oltre la metà dei propri rifiuti in modo differenziato e circa il 69% delle realtà urbane ha differenziato più del 65%

Dato di raccolta per aree geografiche: 71,8% per le regioni settentrionali (+0,8%), 61,5% per quelle del Centro (+1,1%) e 57,5% per le regioni del Sud (+1,7%)

Tasso di riciclo: 49,2% (+1,1%)

La raccolta differenziata è un indicatore di qualità della vita nell'Agenda ONU 2030 (Goal 9 e 11)

Dal monitoraggio Ispra

Sono stati oltre 21.500 i km² di suolo consumati entro il 2022, con un aumento del 10% rispetto al 2021 e un consumo medio di 10 ettari al giorno

Mobilità sostenibile

Investire nel trasporto pubblico locale per città più sicure e pulite

Importante anche favorire la mobilità dolce e condivisa per ridurre l'uso dell'automobile e diminuire il tasso di incidentalità

Il futuro delle città in un'ottica di sviluppo sostenibile, rispetto all'impatto che i cambiamenti climatici, l'inquinamento e il depauperamento delle risorse hanno sulle condizioni di vita dei cittadini, è una riflessione che sta sullo sfondo di ogni analisi inerente l'aderenza dei servizi pubblici ai bisogni reali della comunità, con particolare attenzione ai servizi di prossimità nelle aree periferiche, alla mobilità sostenibile e all'infrastrutturazione del sistema del verde.

La scelta della città, quale fulcro della valutazione sui servizi pubblici nel quadro degli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda Onu 2030, trova, inoltre, la propria ragion d'essere nella considerazione che gli insediamenti urbani – oltre a essere le aree a maggiore densità di popolazione – sono anche quelle più soggette alla presenza delle attività produttive e industriali. Un'analisi che tenga conto dell'obiettivo 9 dell'Agenda, volto alla costruzione di un'infrastruttura resiliente e alla promozione dell'innovazione e dell'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile, non può, quindi, che prendere le mosse proprio dalle aree urbane.

La città, così come osservata nelle sue dimensioni "dinamiche", riferite alla mobilità e alla produzione di rifiuti, e in quelle "statiche", riferite alla qualità dell'aria e al consumo del suolo è, pertanto, l'unità di misura prescelta per indagare sul percorso fatto e da proseguire per rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili.

La sfida della mobilità

Una delle sfide più importanti, che le aree urbane sono chiamate ad affrontare, è quella della mobilità sostenibile in considerazione del fatto che l'uso intensivo del mezzo privato, spesso la prima e unica scelta di mobilità in città, è causa di numerose esternalità negative: emissioni di gas climalteranti, di gas inquinanti e di materiale particolato, inquinamento acustico, incidentalità e congestione stradale.

I dati dimostrano che, al fine di migliorare i livelli di qualità della vita nelle nostre città, è opportuno riorientare le abitudini di mobilità verso soluzioni alternative al mezzo privato motorizzato e investire le risorse necessarie in servizi e infrastrutture a sostegno di un nuovo paradigma della mobilità integrata, multimodale e sostenibile e con il trasporto pubblico locale (Tpl) che ne sia pilastro, insieme alla ciclabilità, alla sharing mobility e alla pedonalità, in linea con quanto affermato nella Comunicazione della Commissione europea del 2021 «Il nuovo quadro per la mobilità».

Il trasporto pubblico locale

L'asse portante su cui strutturare la mobilità sostenibile nelle aree urbane, quindi, non può che essere il Tpl, supportato e integrato dalla mobilità condivisa e dalla mobilità dolce (pedonale e ciclabile).

Occorre ampliare la rete di metropolitana (concentrata in sette città italiane con un'estensione complessiva inferiore, ad esempio, a quella della sola città di Madrid), la



L'importanza degli investimenti Le politiche di sostegno al rinnovo e all'ammodernamento delle flotte sono fondamentali per un cambio di atteggiamento da parte di imprese e utenti

rete tranviaria (presente in soli 12 capoluoghi di provincia) e la rete delle ferrovie suburbane.

Nella fase attuale, una potente spinta agli investimenti nelle infrastrutture per il trasporto rapido di massa proviene dai vari piani di investimento nazionali co-finanziati da risorse comunitarie (Pnrr, Pon Metro, Pon Infrastrutture e Reti, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, eccetera). Il solo Pnrr prevede il potenziamento o la riqualificazione di 216 km di trasporto rapido di massa nelle città.

In bici o a piedi

La mobilità attiva o dolce (a piedi e/o in bicicletta) può co-

L'uso intensivo dell'auto

Nel 2022, nelle città italiane, sono stati registrati 1.211 mila incidenti (il 73% di tutti gli incidenti nazionali) con 1.333 decessi e 155.934 feriti

stituire un'alternativa valida alla mobilità motorizzata, spostandosi a piedi per coprire percorsi di breve durata e utilizzando la bicicletta per distanze medio-lunghe. La mobilità dolce non comporta lo sfruttamento di risorse non rinnovabili, la produzione di emissioni inquinanti e di gas serra in atmosfera, piuttosto apporta dei benefici in termini di salute, di coesione sociale e di presidio del territorio.

Il riequilibrio modale e il passaggio a una mobilità integrata, multimodale e sostenibile richiedono azioni sinergiche a diversi livelli: occorre migliorare qualità e attrattività dei singoli servizi di trasporto e favorire l'intermodalità.

La digitalizzazione

La transizione digitale, in atto da tempo, può contribuire in modo decisivo a una migliore fruizione dei servizi di trasporto; le politiche di sostegno

al rinnovo e all'ammodernamento delle flotte sono uno strumento fondamentale per un cambio di atteggiamento da parte di imprese e utenti.

I dati confermano che le politiche di miglioramento della qualità del servizio, attraverso il rinnovo del materiale rotabile e la digitalizzazione, sono complementari alle politiche di potenziamento strutturale delle reti infrastrutturali (trasporto rapido di massa, corsie preferenziali, nodi di interscambio) e dell'offerta di servizi, in assenza delle quali non sembrano essere di per sé sufficienti a provocare i risultati attesi in termini di cambio modale.

Diminuire l'uso dell'auto

La promozione di una mobilità sostenibile, oltre a ridurre i problemi legati al traffico urbano e all'inquinamento atmosferico, risulta una strategia promettente per limitare l'incidentalità che in Italia, e in

40

Il parco auto italiano

Autovetture presenti in Italia nel 2023: oltre 40 milioni (fonte ACI). L'auto è il mezzo più usato nei trasporti giornalieri feriali



IMAGOECONOMICA

particolare nelle aree urbane, nonostante le varie politiche attuate e gli impegni presi a livello comunitario (l'obiettivo per il decennio 2020-2030 è una diminuzione del 50%), negli ultimi anni non sta più dando segni di miglioramento.

Gli effetti dell'uso intensivo dell'auto sulla sicurezza stradale nel contesto urbano sono purtroppo evidenti: nel 2022 nelle città italiane sono stati registrati 121mila incidenti (il 73% di tutti gli incidenti nazionali) con 1.333 decessi (su 3.159 nell'intero paese) e 155.934 feriti, con un indice di 2,3 morti per 100mila abitanti contro un indice medio europeo pari a 1,7 (dati Eurostat).

In termini di impatto sulla qualità della vita delle persone, garantire ampie possibilità di accesso e fruibilità alla mobilità sostenibile può contribuire a rendere le città più inclusive, pulite, ma anche sicure diminuendo il numero di veicoli in circolazione e, quin-

di, l'inquinamento acustico, l'emissione di gas inquinanti e l'incidentalità stradale. Va aggiunto che i costi per sostenere le spese di un'auto privata sono decisamente superiori a quelli richiesti per gli abbonamenti del Tpl o il noleggio di mezzi in condivisione.

Da non sottovalutare anche il fatto che un parco autovetture consistente - che nel 2023 ha superato nel nostro Paese le 40 milioni di unità (fonte ACI) - comporta problemi di consumo e occupazione di suolo pubblico che, altrimenti, potrebbe essere utilizzato per infrastrutture dedicate alla mobilità dolce, al greening urbano o semplicemente restituito alla pedonalità.

Infine, la mobilità sostenibile nella sua accezione di mobilità attiva incentiva i cittadini di ogni fascia di età a uno stile di vita salutare, incrementando i livelli di attività fisica nella quotidianità. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I TIPI DI MOBILITÀ**Ripartizione modale nei trasporti:**

Su 100 spostamenti medi giornalieri feriali, il 66,3% avviene in auto, il 18% a piedi, il 4,1% in bici o con sistemi di micro-mobilità, solo il 7,4% con un mezzo pubblico, inclusi taxi e car sharing (dati 2022)

Trasporto pubblico locale (Tpl):

La dotazione di mezzi di trasporto in Italia, rispetto alla media dei principali Paesi europei, è poco più del 40% di metropolitane, 53,7% di reti tranviarie, 56% di reti ferroviarie suburbane.

Piste ciclabili:

+7,6% nel 2021 (rispetto al 2020), per uno sviluppo complessivo che supera i 5.300 km nei 109 Comuni capoluogo (+48,6% dal 2011 al 2021). Il 72,2% è al Nord, con una densità delle piste di 65 km per 100 km² di superficie territoriale, mentre al Centro è di 17,7 km e nel Mezzogiorno di 6,3 km.

Sicurezza stradale:

121.000 gli incidenti (il 73% di tutti gli incidenti nazionali), 1.333 i decessi (su 3.159 totali) e 155.934 i feriti (dati 2022). Un indice di 2,3 morti per 100mila abitanti, contro un indice medio europeo pari a 1,7 (fonte Eurostat).

La mobilità sostenibile è un indicatore dell'Agenda Onu 2030 (Goal 9 e 11)

Serve un approccio globale ed equo

Riqualficazione

Per sviluppare la rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana è necessaria per sviluppare modelli che concretizzino sostenibilità e inclusione sociale, migliorando la qualità della vita.

Le strategie urbanistiche tradizionali, basate su zoning e modelli monocentrici, si sono rivelate inadeguate, aggravando degrado e disuguaglianze, soprattutto nelle periferie.

Il nuovo modello di città dovrebbe basarsi su sistemi policentrici e servizi di prossimità, come il concetto di «città dei 15 minuti», proposto da Carlos Moreno e sperimentato a Parigi e Barcellona, che punta a ridurre congestione e inquinamento e a migliorare la qualità della vita.

In Italia, la rigenerazione urbana è ostacolata da un patrimonio edilizio da riqualificare e da un sistema territoriale frammentato. Serve una riforma del governo locale per allocare risorse in modo efficiente, evitando ritardi.

Il Pnrr offre un'opportunità per avviare processi rigenerativi e per la transizione ecologica, ma richiede una programmazione coordinata.

La rigenerazione urbana necessita di un approccio globale che coinvolga edifici, infrastrutture, servizi e spazi pubblici, con strumenti come il partenariato pubblico-privato.

La partecipazione dei cittadini è fondamentale: gli interventi urbanistici devono rispondere ai bisogni delle comunità. Strumenti come il *débat public* in Francia possono favorire il dialogo tra amministrazioni e cittadini.

In Italia, la consultazione pubblica per grandi opere è ancora limitata. È necessario rendere la partecipazione dei cittadini sistematica, con strumenti come il crowdfunding e la progettazione partecipata, per creare un senso di appartenenza condivisa.

Per un futuro sostenibile, serve un approccio culturale che integri efficienza energetica, energie rinnovabili e mobilità sostenibile in una visione globale.

La transizione ecologica deve accompagnarsi a una maggiore equità sociale, garantendo a tutti l'accesso ai servizi essenziali e riducendo il divario tra periferie e centri urbani.

Il Programma innovativo nazionale sulla qualità dell'abitare (Pinqu) e il Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums) mirano a ridurre le disuguaglianze territoriali e a migliorare l'impatto del trasporto su ambiente e salute.

La rigenerazione urbana richiede un piano nazionale per compensare la dispersione territoriale, migliorando la qualità della vita e l'accesso ai servizi urbani. ●

Il focus tematico all'interno della Relazione è stato curato dal consigliere CNEL Massimo Gluntoli

© RIPRODUZIONE RISERVATA

36,8%

Energia elettrica rinnovabile
La percentuale di domanda elettrica in Italia coperta da fonti rinnovabili nel 2023. L'obiettivo è arrivare al 65% entro il 2030

Sistema energetico

Crescono le rinnovabili, ma servono investimenti nelle reti elettriche

Attivo un piano di sviluppo da 11 miliardi per integrare le fonti di approvvigionamento. L'obiettivo è ridurre le emissioni climalteranti

La Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera), in qualità di regolatore dei servizi energetici, ha improntato la propria attività perseguendo, in linea con l'obiettivo 7 dell'Agenda Onu 2030, lo sviluppo di mercati elettrici efficienti e integrati, essenziali per accompagnare e favorire la transizione energetica, aggiornando i criteri per il riconoscimento dei costi nei servizi infrastrutturali e riformando i criteri di tariffazione dei servizi infrastrutturali regolati, al fine di garantire lo sviluppo selettivo e l'uso efficiente delle infrastrutture.

Cambiamenti in corso

Nel 2023, il 36,8% della domanda elettrica italiana è stato coperto da fonti rinnovabili, con una crescita delle nuove rinnovabili (cioè impianti eolici e fotovoltaici), che sono arrivate a coprire circa un quarto del fabbisogno totale di energia.

Tuttavia, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec) prevede un incremento del 30% della produzione rinnovabile per raggiungere il 65% della generazione elettrica da fonti rinnovabili entro il 2030.

Sotto questo profilo è intervenuta anche la forza propulsiva del Piano nazionale di ripresa e resilienza che ha destinato oltre il 30% delle risorse alla Transizione verde, con un focus specifico sulla semplificazione dei processi autorizzativi e sull'accelerazione dell'installazione di impianti.

Grazie all'aumento dei si-

stemi di approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili, il sistema elettrico italiano è passato da un modello fortemente centralizzato a uno più complesso, con la diffusione della generazione distribuita attraverso 1,5 milioni di impianti.

Questo dato, da solo, consente di comprendere la complessità della sfida che il sistema energetico si trova ad affrontare; sistema tradizionalmente "unilaterale" con l'energia prodotta da impianti centralizzati distribuita ai centri di consumo che, oggi, si trasforma progressivamente in un sistema complesso, in cui l'energia è generata da una moltitudine di produttori che sono, spesso, contemporaneamente consumatori.

Nasce e si afferma, così, la figura del *prosumer*: un unico soggetto che, a un tempo, è produttore e consumatore di energia.

Gli obiettivi europei

Il cambiamento del complessivo sistema energetico è stimolato anche dagli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 e, in particolare, da quello di aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia.

Obiettivi sovrapponibili a quelli della Commissione

Generazione distribuita

Il sistema elettrico italiano è passato da un modello fortemente centralizzato a uno più diffuso della distribuzione attraverso 15 milioni di impianti

europea sul raggiungimento della neutralità da CO₂ entro il 2050.

L'obiettivo intermedio per il 2030 – riduzione di almeno il 55% delle emissioni climalteranti rispetto ai livelli del 1990 – si basa sul raddoppio dell'obiettivo di utilizzo delle fonti rinnovabili, dall'attuale 20% al 40% entro il 2030, nei consumi finali di energia.

Entro lo stesso 2030, secondo le valutazioni che accompagnano il Piano per il clima, nonché rispetto agli obiettivi posti dalla nuova Direttiva Rinnovabili e dal piano Repower EU, è necessario raggiungere l'80% di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Investire nell'adeguamento

È chiaro il senso della dinamica auspicata: il progressivo abbandono delle fonti fossili richiede necessariamente un'accentuata «elettrificazione» del sistema energetico, e questa è compatibile con la decarbonizzazione solo se l'energia elettrica deriva in quota ampiamente maggioritaria da fonti rinnovabili.

A fronte di un cambiamento così massiccio sono necessari investimenti per l'adeguamento delle reti elettriche al fine di poter gestire l'intermittenza della produzione energetica, connaturata alle fonti rinnovabili.

Ed infatti, la rete elettrica nazionale, gestita da Terna, è al centro di un piano di sviluppo da 11 miliardi di euro per migliorare l'integrazione delle rinnovabili e superare le congestioni tra le aree di mercato.

Importanti progetti infrastrutturali, come il Tyrrhenian Link e nuove interconnessioni con Paesi come Tunisia e Grecia, mirano a rafforzare la capacità di scambio e la sicurezza energetica. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Crisi idrica, investire nelle infrastrutture per ridurre i danni

Contro le emergenze
È necessario gestire meglio risorse e servizi

L'Italia è in piena crisi idrica. I cambiamenti climatici e la gestione frammentata delle risorse, soprattutto al Sud, rendono la situazione sempre più critica. Il Paese necessita di investimenti infrastrutturali e di un miglioramento nella gestione del servizio idrico per affrontare le sfide attuali.

L'impatto dei cambiamenti climatici

Il Mediterraneo è tra le aree più vulnerabili al cambiamento climatico. Con un aumento della temperatura di 1,5°C, l'Italia potrebbe essere tra i Paesi più colpiti da siccità, con una riduzione delle precipitazioni del 10-20%, specialmente al Sud.

Secondo le analisi della Fondazione Utilitatis, nel 2022 il Paese ha registrato una disponibilità idrica di soli 67 km³, molto al di sotto dei 138 km³ storici, una riduzione del 51%. Questo ha avuto gravi ripercussioni sull'agricoltura e sull'approvvigionamento idrico, soprattutto nel Nord-Ovest.

Gestione frammentata e inefficienze da risolvere

La gestione del servizio idrico italiano soffre di una forte frammentazione, specialmente nelle regioni meridio-

nali e insulari, dove l'80% dei comuni gestisce il servizio in economia, senza operatori specializzati. Questa frammentazione causa notevoli inefficienze: il 42% dell'acqua immessa nelle reti viene dispersa, con picchi del 50% al Sud. Le perdite al Nord sono più contenute (32%) e i costi per il servizio variano notevolmente: 312 euro al Nord, 447 euro al Centro e 371 euro al Sud.

Investimenti per rinnovare le infrastrutture

Dal 2012 al 2023, gli investimenti pro capite nelle infrastrutture idriche sono cresciuti da 33 a 70 euro, grazie all'intervento dell'Arera. Tuttavia, restano insufficienti rispetto al fabbisogno stimato di 6 miliardi di euro annui.

Le regioni settentrionali investono in media 82 euro per abitante, mentre al Sud gli investimenti scendono a soli 11 euro per abitante, con conseguenti disservizi e infrastrutture obsolete.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) rappresenta un'opportunità cruciale, con 5 miliardi di euro destinati alla modernizza-

Fondi erogati dalle regioni

Le regioni settentrionali investono in media nelle infrastrutture 82 euro per abitante, mentre al Sud i fondi investiti scendono a 11 euro

914 miliardi

Il divario idrico

Il prelievo idrico totale in metri cubi nel 2022 in Italia, ma solo 461 miliardi sono stati erogati per usi civili

zione del sistema idrico, mirati a ridurre le perdite di rete e migliorare l'efficienza. Gli interventi prevedono l'adozione di nuove tecnologie per il telecontrollo e l'aumento della capacità di desalinizzazione, come il nuovo impianto in Puglia che fornirà acqua potabile a 365 mila persone entro il 2026.

Riformare la governance e consolidare le risorse

Entro il 2028, la scadenza di numerose concessioni per la gestione del servizio idrico, che coinvolgeranno 145 milioni di abitanti, rappresenta un'occasione per migliorare l'efficienza e uniformare la gestione del settore.

Circa l'83% della popolazione è attualmente servito da gestioni integrate, soprattutto al Nord e al Centro, mentre al Sud prevalgono gestioni frammentate e meno efficaci. Consolidare le risorse e ampliare l'ambito delle gestioni potrebbe ridurre i costi operativi e migliorare il servizio.

Uno sguardo sulle prospettive future

Affrontare le sfide del cambiamento climatico e della frammentazione del servizio richiede investimenti continui nelle infrastrutture e una gestione più integrata.

Il Pnrr potrebbe migliorare l'efficienza del sistema idrico e rilanciare l'economia, creando nuovi posti di lavoro e aumentando il Pil.

La crisi idrica impone interventi coordinati per garantire la sostenibilità delle risorse idriche nel lungo termine e assicurare un futuro più sicuro per l'approvvigionamento del Paese. ●

Il focus tematico all'interno della Relazione è stato curato dal consigliere CNEL Paolo Pirani

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Disparità territoriale Anche i servizi di fognatura e depurazione sono disomogenei fra le Regioni del Nord e del Sud Italia

Gestione disomogenea fra Nord e Sud

Servizi idrici

Forti le perdite nelle reti di distribuzione

L'obiettivo 6 dell'Agenda Onu 2030 ricorda che l'acqua accessibile e pulita è un aspetto essenziale del mondo in cui viviamo e, soprattutto, di quello in cui desideriamo vivere. Il nostro pianeta, che pure possiede sufficiente acqua potabile per raggiungere questo obiettivo, è compromesso da infrastrutture scadenti e da un'inefficiente e disomogenea gestione dei servizi idrici.

Situazione disomogenea

In Italia, l'approvvigionamento della fonte idrica avviene sia da corpi idrici superficiali sia sotterranei, ma le perdite nelle reti di

distribuzione sono significative: in media oltre il 40%, con punte superiori al 50% al Sud e valori minimi al Nord (18%).

Anche i servizi di fognatura e depurazione sono disomogenei, con disparità tra Nord e Sud Italia.

Nel 2022 (ultimo dato disponibile), il prelievo idrico totale è stato di 914 miliardi di metri cubi, ma solo 461 miliardi sono stati effettivamente erogati per usi civili. Anche qui si riscontra una forte disomogeneità fra le Regioni: il volume prelevato per usi civili pro-capite nel 2022 è compreso tra il valore minimo del Nord Est uguale a 371 L/abitante/giorno e il valore massimo dell'Italia del Sud di 473 L/abitante/giorno; per quanto riguarda l'effettivo uso, il Sud e le Isole presentano i valori più bassi rispettivamente di 194

e 186 L/abitante/giorno mentre il massimo si attinge nell'area del Nord Ovest con 251 L/abitante/giorno.

In generale, il rendimento delle reti di distribuzione si attesta in media al 57,6%, segnalando criticità nelle perdite fisiche che, nel 2022, hanno raggiunto il 42,4% del totale della risorsa d'acqua prelevata.

Il risultato non è confortante anche perché realizzato a fronte di investimenti in tema che sono cresciuti.

Progetti e investimenti

Arera ha evidenziato un in-

Perdite e rendimento

Il rendimento delle reti di distribuzione si attesta in media al 57,6%. Nel 2022, le perdite fisiche hanno raggiunto il 42,4% del totale d'acqua prelevata

cremento degli investimenti, con un livello medio (al netto di contributi pubblici) di 208 euro per abitante e un tasso di realizzazione degli investimenti vicino al 100%. A ciò ha fatto seguito anche un aumento delle tariffe che hanno registrato un +4,97% rispetto al 2021, con variazioni a livello regionale.

L'attenzione al tema, comunque, è alta. Il ministero dell'Ambiente ha avviato 22 progetti internazionali per la gestione e la tutela delle risorse idriche, con un cofinanziamento di circa 23,6 milioni di euro. Gli sforzi si concentrano principalmente sulla riduzione delle perdite idriche, che assorbono il 27% delle risorse programmate, e sul miglioramento della qualità dell'acqua depurata. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

93%

L'Ufficio per il Processo
Percentuale dei giudici civili che si avvale di questa struttura, pensata per supportare i giudici e ridurre i tempi dei procedimenti

Lotta alla corruzione

Più trasparenza con monitoraggio e consultazione aperta ai cittadini

Oltre all'attività di Anac, che valuta il rischio corruttivo, ci sono altre iniziative in corso volte a digitalizzare e velocizzare i processi

La corruzione rimane uno dei principali ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo 16 dell'Agenda Onu 2030.

L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) ha messo in campo un sistema all'avanguardia di monitoraggio basato su 70 indicatori di rischio corruttivo. Questo strumento permette di individuare e prevenire fenomeni di corruzione, soprattutto nel delicato settore degli appalti pubblici.

L'attività di Anac

Il sistema di Anac, che utilizza anche l'intelligenza artificiale, si rivela un alleato formidabile nella lotta agli abusi di potere. Monitorando in tempo reale le situazioni potenzialmente a rischio, questo approccio contribuisce a ridurre la corruzione in linea con l'obiettivo 16.5 dell'Agenda. La trasparenza diventa, così, una chiave per ripristinare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Un ulteriore aspetto del monitoraggio anticorruzione dell'Anac è rappresentato dagli «indicatori di contesto», che analizzano fattori sociali, economici e culturali, come la criminalità, l'istruzione e il capitale sociale. Questi indicatori, elaborati in collaborazione con il rapporto sul Benessere equo e sostenibile (Bes), permettono di avere una visione completa della corruzione e del contesto in cui essa prolifera.

Attualmente il quadro informativo statistico è articolato in 12 domini (*pillars*) e 152 indicatori compositi che semplificano la lettura della complessità riducendola a

un unico numero.

In particolare, gli indicatori di contesto sviluppano l'analisi del rischio corruttivo nei territori, prendendo in considerazione 18 indicatori su base provinciale, raccolti in quattro domini tematici:

- criminalità;
- istruzione;
- economia;
- capitale sociale.

Per ogni dominio viene, inoltre, calcolato un indice composito e i quattro indicatori tematici sono sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice «composito dei compositi».

Il capitale sociale, in particolare, emerge come un elemento determinante per la crescita economica e la coesione sociale e, conseguentemente, per l'abbattimento dell'ostacolo corruttivo.

L'indice di disuguaglianza di Gini è di particolare interesse per le complesse implicazioni di natura socio-economica che derivano dal fenomeno che misura, cioè la disuguaglianza economica.

Tale disuguaglianza è peraltro nel novero dei fattori considerati dall'Agenda Onu che danno luogo alla violenza, all'insicurezza e all'ingiustizia (citato al primo posto, e seguito dalla corruzione, dall'inefficienza dei governi, e dai flussi illeciti di armi e denaro).

Altro elemento rilevante d'efficacia del sistema introdotto dall'Anac è la consultabilità dei dati. La struttura degli indicatori realizzata da Anac è graficamente semplificata, dando primaria importanza alla divulgazione e alla disseminazione dei ri-



In tempo reale Anac utilizza anche l'AI nella lotta agli abusi di potere

sultati del progetto.

Dietro il sistema degli indicatori ci sono strutture IT, dati e algoritmi complessi, ma le dashboard risultano comprensibili e accattivanti soprattutto per i giovani – i cittadini del domani – al fine di coinvolgerli più facilmente in domande, riflessioni e aumentarne la consapevolezza e il senso civico.

L'ottica nell'ambito della quale è stato costruito il portale degli indicatori è, infatti, quella di rafforzare il senso etico e la coscienza collettiva del grave danno sociale derivante dalla corruzione, la cui prevenzione e repressione sono condizioni necessarie, ma non sufficienti per la riduzione

Il ruolo di Anac

È attivo un sistema di monitoraggio basato su 70 indicatori di rischio corruttivo, particolarmente utile nel delicato settore degli appalti pubblici

del fenomeno, laddove la leva più efficace nel lungo periodo è quella, appunto, della crescita del capitale sociale.

Giustizia e digitale

Promuovere società pacifiche e inclusive, attraverso la garanzia di accesso alla giustizia e di istituzioni trasparenti ed efficaci. È l'obiettivo 16 dell'Agenda Onu 2030, un obiettivo cruciale per lo sviluppo sostenibile, senza il quale la stabilità economica e sociale rischia di essere compromessa.

Si tratta di una dimensione che ha interessato anche il Pnrr, nel cui ambito è stato ideato il progetto «Tribunale online», per il miglioramento del sistema giudiziario italiano, nell'ottica di facilitarne l'accesso. L'iniziativa è volta a permettere ai cittadini di interagire con la giustizia senza dover «mettere piede in tribunale», grazie a strumenti come lo Spid e la firma digitale.

Il progetto, nato nel contesto della Commissione Inter-

ministeriale per la Giustizia nel Sud e nelle Isole, mira a modernizzare il sistema giudiziario soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, storicamente afflitte da inefficienze.

«Tribunale online» si distingue per una piattaforma che permette agli utenti di gestire le proprie pratiche e istanze da casa. I procedimenti civili di volontaria giurisdizione possono essere gestiti interamente online, riducendo i tempi di attesa, aumentando l'accessibilità e riducendo la pressione sugli uffici.

L'Ufficio per il Processo

Tra le riforme del Pnrr, figura anche la creazione dell'Ufficio per il Processo, un'innovazione pensata per supportare i giudici e ridurre i tempi dei procedimenti giudiziari.

Questa struttura organizzativa, potenziata dall'assunzione di 10mila addetti, ha migliorato sensibilmente l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare nel settore civile, dove la maggioranza dei giudici oggi si avvale del supporto di queste nuove figure professionali (93%).

Gli addetti sono assegnati per oltre il 50% al settore civile, per circa il 40% al settore penale e per la parte rimanente al settore trasversale. Le attività svolte sono per oltre il 60% di supporto al giudice, per circa il 25% di raccordo con le cancellerie e il restante di supporto ad attività organizzativo-gestionali.

I risultati non si sono fatti attendere: secondo il ministero della Giustizia, i tempi di attesa si sono ridotti e l'efficienza complessiva del sistema è in aumento. L'Ufficio per il Processo rappresenta, quindi, un pilastro strategico per rispondere alle esigenze di un sistema giudiziario che richiede velocità e precisione. ●

La prospettiva degli utenti

Ridurre le asimmetrie informative tra amministrazione e cittadini

Il modello customer satisfaction permette di ascoltare utenti e imprese per rafforzare la fiducia e migliorare gli interventi della PA

Nell'ambito della Relazione CNEL 2024, uno spazio di riflessione è dedicato a capire a che punto siamo del processo di valutazione della qualità dei servizi, avviato in Italia ormai da decenni.

I sistemi di valutazione permettono di identificare con precisione i punti di forza e le criticità nell'erogazione dei servizi, offrendo anche indicazioni concrete per adattarli alle reali esigenze dei cittadini. In questo senso, possiamo dire che svolgono un ruolo fondamentale per l'evoluzione e il perfezionamento continuo del settore pubblico.

Un'indagine sviluppata dal Censis – posta in chiusura della Relazione – approfondisce la grande varietà di approcci e di strumenti di rilevazione della qualità finora utilizzati, con l'obiettivo di rimettere al centro la prospettiva dei beneficiari dell'azione pubblica, in linea con le teorie e le pratiche più aggiornate di *public management*.

Di fatto, già le linee metodologiche contenute nel Rapporto preliminare del 2010, curato da Manin Carabba, individuavano nel punto di vista degli utenti, ovvero nella qualità percepita secondo un modello riconducibile alle metodologie della *customer satisfaction*, il canone cui attenersi nell'attività di rilevazione della qualità dei servizi pubblici.

Scelta che venne ritenuta come la più aderente al ruolo del CNEL, quale istituzione rappresentativa delle categorie produttive del Paese e, allo stesso tempo, luogo di confronto tra le esigenze sociali e

il dispiegarsi di forme di rappresentanza degli interessi.

Un calibrato approccio alla soddisfazione degli utenti dei servizi resi dalle amministrazioni che, in buona sostanza, avrebbe permesso al CNEL di valorizzare al meglio la sua funzione istituzionale di «mediazione» degli interessi e la sua natura di Istituzione pubblica che favorisce la partecipazione dei cittadini e delle imprese ai processi decisionali pubblici.

Nel medesimo Rapporto vennero, inoltre, formulate proposte di azione volte all'implementazione qualitativa e quantitativa dell'azione di attuazione della legge 15/2009, tra le quali quella di allargare e arricchire il metodo delle audizioni al fine di costruire una sorta di «rete comune» nella quale il CNEL potesse coordinare e mettere a sistema, in costante dialogo con gli altri soggetti, le informazioni relative alla qualità dei servizi pubblici e al giudizio degli utenti.

Una rete di soggetti chiave delle politiche della qualità, di cui il CNEL era chiamato a svolgere la funzione di nodo fondamentale, avendo come finalità ultima quella di promuovere la partecipazione democratica, rendendo effettiva la possibilità della società civile (sia essa espressione del singolo cittadino quanto di gruppi o di associazioni) di attivare strumenti di cooperazione nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Un modo di intendere l'azione pubblica che comporta l'adozione di metodologie di rilevazione del giudizio degli utenti capaci sia di consen-



Soddisfazione clienti Il canone cui attenersi nell'attività di rilevazione della qualità dei servizi pubblici

tire alle pubbliche amministrazioni di migliorare le loro linee d'azione e d'intervento sia di rafforzare negli utenti la loro fiducia nella pubblica amministrazione.

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

Da qui è nata la sfida di arricchire la Relazione con questa indagine, anche in vista della definizione e pianifica-

L'indagine Censis

Gli approcci e gli strumenti di rilevazione della qualità usati finora devono rimettere al centro la prospettiva dei beneficiari dell'azione pubblica

zione dei prossimi passi da compiere per rigenerare quella «rete comune», costituita da organizzazioni delle forze sociali con le loro strutture territoriali e soggetti istituzionali che si occupano delle politiche di qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici, che si impegnino, in via stabile e sistemica, in un'attività di osservazione e monitoraggio dei giudizi sul livello dei servizi resi e sulle proposte per migliorarli.

Un percorso certamente impegnativo, in quanto richiede l'investimento in strumenti di raccolta, elaborazione, interpretazione e comunicazione di dati rilevanti e significativi rispetto alle politiche e all'azione pubblica, ma al tempo stesso necessario, avendo come traguardo possibile la riduzione di asimmetrie informative tra politica e amministrazione e tra amministrazio-

ne e cittadini/utenti di servizi.

Una sfida lanciata dalla Relazione in coerenza all'originale impostazione del Rapporto preliminare e in linea con le logiche cui è improntata: dalla scelta di orientare il focus della misurazione sull'impatto generato dall'azione pubblica alla ricerca di avviare relazioni stabili con le organizzazioni coinvolte allo scopo di costruire un modello di rilevazione costante e condiviso e progressivamente migliorabile, fino al coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza dei consumatori nella segnalazione di esempi virtuosi sui territori.

Allo scopo di coltivare e far giungere a maturazione un'idea di servizio pubblico centrato sull'ottica di chi ne usufruisce, in grado di assicurare all'utente servizi aderenti ai propri bisogni. ●



Relazione sui servizi pubblici 2024

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

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin
Roma, 14 Ottobre 2024



Relazione completa



Evoluzione della PA
e performance dei servizi



Analisi di settore
e focus tematici



Prospettiva degli utenti
e buone pratiche