RELAZIONE 2020
AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

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

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

Marzo 2021

RELAZIONE 2020
AL PARLAMENTO E AL GOVERNO
sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

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

Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro

L'ASSEMBLEA
(seduta del 31 marzo 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e, in particolare, l'articolo 10-bis (*Ulteriori attribuzioni*), comma 1, lettera a), che demanda al CNEL la redazione di una 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;

VISTO il Regolamento della Camera dei deputati ed in particolare gli articoli 146 e 147, che disciplinano i tempi e i modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTA la legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, ed in particolare gli articoli da 7 a 10-bis, in relazione agli articoli 10 e 10-bis della citata legge 30 dicembre 1986, n. 936;

VISTO il Regolamento degli Organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 18 (Procedure semplificate);

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020;

VISTO l'Accordo interistituzionale CNEL – ISTAT prot. n. 1602 del 12 dicembre 2017, di durata triennale, in cui il CNEL e l'ISTAT hanno ritenuto di rinnovare e rafforzare la collaborazione, al fine di realizzare approfondimenti sui temi di interesse comune nel campo della competitività del sistema produttivo, del mercato del lavoro e dello sviluppo del benessere dei cittadini;

VISTO l'Accordo interistituzionale CNEL – Università di Bologna *Alma mater studiorum* – Dipartimento Scienze Aziendali, del 6 maggio 2019, concernente, tra l'altro, l'approfondimento delle metodologie di misurazione qualitativa e quantitativa delle prestazioni di servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche;

VISTE le Linee generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa del CNEL nell'anno 2021 a firma del Presidente del 25 gennaio 2021;

Viste le direttive generali per l'azione amministrativa del Segretario generale per l'anno 2020, del 16 luglio 2020 e, per l'anno 2021, del 4 marzo 2021;

Visto il verbale della seduta 7 febbraio 2020 del Gruppo di lavoro integrato con la partecipazione dei relatori rappresentanti delle pubbliche amministrazioni coinvolte, per l'avvio dell'istruttoria sull'edizione 2020 della Relazione di cui al citato articolo 10-bis della legge n. 926/1986;

Visto il verbale della seduta 25 febbraio 2020 delle Commissioni istruttorie congiunte che hanno esaminato il piano dell'opera e gli aspetti preliminari circa l'impostazione della Relazione 2020 citata;

Visto il resoconto della riunione del Gruppo di lavoro 9 settembre 2020 integrato con la partecipazione dei relatori rappresentanti delle pubbliche amministrazioni coinvolte, per l'avvio dell'istruttoria sull'edizione 2020 della Relazione di cui al citato articolo 10-bis della legge n. 926/1986;

Preso atto delle risultanze delle riunioni di coordinamento organizzativo tenute il 23 marzo, 25 agosto, 9 e 28 settembre, 4, 11 e 27 novembre 2020 e 9 dicembre 2021;

Visto il verbale della seduta dell'Assemblea del CNEL 24 febbraio 2021, punto 7 all'o.d.g. "Stato di avanzamento della Relazione annuale sui servizi pubblici 2020 - relazione dei Consiglieri Espa e Geria";

Visto il verbale della seduta 25 febbraio 2021 delle Commissioni istruttorie congiunte che hanno esaminato e approvato le risultanze istruttorie sulla Relazione 2020;

Visto il verbale della seduta 15 marzo 2021 dell'Ufficio di Presidenza che su proposta del Presidente ha approvato l'attivazione della procedura semplificata di cui al citato art. 18 del Regolamento del CNEL per l'adozione della Relazione 2020;

Visto il verbale delle Commissioni I, II e III, riunite in seduta congiunta in data 24 marzo 2021;

Visto il verbale del Consiglio di Presidenza del 31 marzo 2021;

Ritenuto che ricorrono i presupposti per l'approvazione della Relazione annuale 2021 da parte del Consiglio di Presidenza, fatta salva la ratifica dell'Assemblea ai sensi dell'art. 18 del Regolamento del CNEL;

Tenuto conto di quanto emerso nel corso del dibattito consiliare;

Sentito il Segretario Generale, Cons. Paolo PELUFFO;

Ratifica

l'unita "*Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*".

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU

Testo istruito dalla Commissione II - Politiche sociali e Sviluppo Sostenibile del CNEL.
Approvato in seduta congiunta delle Commissioni I, II e III in data 24 marzo 2021 e dal Consiglio di Presidenza del CNEL in data 25 marzo 2021;
Ratificato dall'assemblea del CNEL in data 31 marzo 2021.

Componenti della Commissione II - Politiche sociali e Sviluppo Sostenibile del CNEL:
Presidente: Gianna Fracassi
Componenti: Stefano BIASIOLI, Efisio Gonario ESPA, Carlo FERRONI, Gianmario GAZZI, Alessandro GERIA, Domenico IANNELLO, Maria MALATESTA, Giordana PALLONE, Fabrizio Ernesto PREGLIASCO, Domenico PROIETTI, Maurizio SAVONCELLI, Luciano SILVESTRI, Cecilia TOMASSINI

Consigliere Relatore: Efisio Espa
Consigliere Correlatore: Alessandro Geria.

SOMMARIO

Capitolo 1 - La Pubblica Amministrazione nell'emergenza CoViD-19 9
Prefazione 11
1.1. Introduzione 15
1.2. Gli interventi di contrasto alla crisi pandemica 36
1.3. Notazioni metodologiche 81
1.4. Profili quantitativi dell'impegno della PA 91

Capitolo 2 - I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni centrali 121
2.1. La sostenibilità ambientale e sociale nelle politiche pubbliche durante la pandemia da CoViD-19 123
2.2. Politiche antievasione e prospettive future 163
2.3. La straordinaria gestione del bilancio dello stato 2020 per effetto della pandemia CoViD-19 173
2.4. Il sistema dei pagamenti 199
2.5. L'organizzazione del lavoro. *"Smart working"* 229
2.6. La gestione della performance 255
2.7. Appalti pubblici: sistemi di monitoraggio e vigilanza 287
2.8. La trasformazione digitale 344
2.9. Le attività di formazione 396
2.10. La misurazione della corruzione: la banca dati nazionale dei contratti pubblici e la costruzione di indicatori di rischio corruttivo 403

Capitolo 3 - La Coesione nell'emergenza 441
3.1. Le politiche di Coesione territoriale 443
3.2. Le politiche socio-sanitarie 461
3.3. Le Politiche sociali e l'emergenza 495
3.4. Comparto Conoscenza: Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca 517
3.5. Ambiente 561
3.6. Incentivi 604
3.7. Internazionalizzazione 610

Capitolo 4 - I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni locali 633
4.1. L'impatto dell'emergenza CoViD-19 sui servizi delle pubbliche amministrazioni locali e la capacità di ripresa 635
4.2. Gli impatti sulle entrate e sugli equilibri di bilancio nei Comuni per effetto della pandemia da CoViD-19 636
4.3. Analisi degli andamenti di spesa dei comuni per effetto della pandemia da CoViD-19 669
4.4. Iniziative dei comuni 701
4.5. Rapporto sugli Enti Locali: fabbisogno professionale, percezione del processo di digitalizzazione, esperienza dello *smartworking* 718

Capitolo 1

La Pubblica Amministrazione nell'emergenza CoViD-19

PREFAZIONE

(Tiziano Treu, Presidente del CNEL)

La relazione qui presentata è stata realizzata in un periodo eccezionale colpito dall'emergenza pandemica e tutta la sua impostazione ne è profondamente influenzata, anche se i suoi contenuti si propongono di guardare avanti e di trarre dalle drammatiche esperienze di questi mesi degli insegnamenti per il futuro. Un simile approccio è necessario per molte delle analisi e riflessioni di questo periodo (non solo da parte del CNEL), dal momento che la pandemia ci costringe a ripensare le nostre concezioni e i nostri modi di vita.

Nel caso della relazione sui servizi pubblici, le implicazioni della crisi pandemica dello scorso anno, non ancora tutte percepibili, sono particolarmente rilevanti e dirette, per motivi che risultano bene evidenziati dai contributi al presente volume.

Nella stesura di questa relazione il CNEL ha potuto contare sulla preziosa collaborazione di oltre venti amministrazioni pubbliche e di molti esperti ad esse associati.

Ne è risultato un contributo di grande respiro che ha allargato il perimetro delle indagini rispetto a quello già ampio delle precedenti edizioni. Vorrei ringraziare, a nome del CNEL e mio personale, tutti coloro che hanno contribuito a tale risultato che, come emerge dai contenuti dei vari scritti, potrà fornire utili spunti di riflessione a tutti gli operatori e ai decisori pubblici.

L'ampio approccio adottato dalla relazione risponde bene alla vastità e alla criticità dei compiti ai quali sono chiamate a rispondere, oggi e in prospettiva, le nostre amministrazioni centrali e locali. Inoltre, esso riflette la crescente connessione e interdipendenza fra i vari settori dell'azione pubblica (come di quella dei privati) motivate o messe in luce dall'emergenza.

Le analisi dei vari contributi danno conto di queste complesse dimensioni dell'azione pubblica e delle sfide che essa sarà chiamata ad affrontare dopo la pandemia; ne analizzano in profondità le implicazioni, segnalando le buone pratiche con le quali le diverse amministrazioni hanno mostrato di saper rispondere efficacemente a tali sfide, ma senza nascondere gli elementi critici e le difficoltà.

L'esperienza della pandemia ha sottoposto a una prova per molti versi inedita la capacità di reazione, o come si dice oggi di resilienza, di tutte le amministrazioni. Uno dei motivi principali consiste nel fatto che tale esperienza ha dato nuova centralità al ruolo dello Stato e in genere all'intervento pubblico nelle vicende economiche e sociali.

Già le opinioni raccolte nel volume curato dal CNEL "Il mondo che verrà", segnalavano la necessità dell'intervento dello Stato e del pubblico, ora invocato, dopo decenni di demonizzazione, come strumento essenziale per riparare il danno della crisi sull'economia e sulle persone, e per affrettare l'uscita dall'emergenza (Romano Prodi).

Gli ambiti specifici e gli obiettivi di azione dello Stato sono oggetto di discussione, ma è certo che coinvolgono direttamente con sfide nuove tutte le strutture e le attività nelle quali si manifesta l'azione pubblica e amministrativa in specie.

Lo ha sottolineato Il presidente Mario Draghi nella presentazione del suo programma alle Camere: *"Il ruolo dello Stato e il perimetro dei suoi interventi dovranno essere valutati con attenzione. Compito dello Stato è utilizzare le leve della spesa per ricerca e sviluppo dell'istruzione e della formazione, della regolamentazione, dell'incentivazione e della tassazione"*.

Inoltre, ha aggiunto che, affinché si possano svolgere efficacemente questi compiti in un momento così difficile, una riforma che "non si può procrastinare è quella della pubblica amministrazione. Nell'emergenza l'azione amministrativa a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie a un impegno diffuso nel lavoro a distanza e a un uso intelligente delle tecnologie a sua disposizione. La fragilità delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di interesse collettivo è tuttavia una realtà che deve essere rapidamente affrontata".

Il CNEL ha più volte sottolineato come interventi di riforma delle pubbliche amministrazioni in grado di rafforzarne l'efficienza ed efficacia siano più che mai urgenti, dal momento che tutte le strutture amministrative saranno direttamente coinvolte nell'attuazione del PNRR.

Nel documento di osservazioni e proposte sulla proposta di PNRR del 29 gennaio 2021, il nostro Consiglio ha sottolineato che la pubblica amministrazione riveste la funzione di volano per la buona riuscita del Piano; e già nel documento di osservazioni e proposte sulla semplificazione del 2 luglio 2020 ha ribadito che "un aspetto fondamentale, una *conditio sine* qua non ai fini del successo di questa strategia "riguarda il rafforzamento delle competenze della PA attraverso: a) il potenziamento dell'organico delle PP.AA. con il reclutamento di nuove figure professionali altamente tecniche; b) la formazione continua del personale della PA anche con riferimento alle competenze digitali. La costruzione e il rafforzamento dei processi di digitalizzazione interni alle strutture organizzative da un lato e rivolti all'esterno ai fini di una maggiore efficacia nei rapporti fra stato e lavoratori/cittadini e stato e imprese dall'altro".

Infine, ricordo che "le organizzazioni rappresentate al CNEL hanno sottolineato all'unanimità la necessità di supportare l'implementazione del PNRR con un solido e efficiente apparato di *governance* preposto alla direzione di iter attuativi rigorosi con tempistiche stringenti, realistiche e compatibili con le indicazioni della Commissione europea" (linee guida sulla *governance* per l'attuazione del PNRR).

La decisione del presidente Draghi di incardinare la *governance* del PNRR nel Ministero dell'economia e finanza, con la strettissima collaborazione dei ministeri competenti, assicura una guida autorevole al processo di elaborazione e attuazione del Piano.

Al riguardo il CNEL ha espresso una serie di suggerimenti nelle anzi dette linee guida: da una parte, l'importanza di coinvolgere nel processo decisionale del Piano le Regioni e gli enti locali, dall'altra, la necessità di far partecipare in modo sistematico le parti sociali alle fasi di elaborazione e attuazione del piano, nonché di valorizzare nello stesso processo il ruolo istituzionale del CNEL, anche tenendo conto delle più avanzate prassi partecipative adottate dalle istituzioni europee.

Inoltre, il nostro Consiglio ha osservato che la forte guida centrale esercitata dal governo dovrà essere accompagnata da un rafforzamento di tutti gli strumenti necessari per rendere certa e velocizzare l'implementazione del Piano, una strumentazione che comprende i principali aspetti del nostro sistema decisionale e operativo, in particolare delle pubbliche amministrazioni e dei relativi centri di spesa.

Fra questi, il CNEL ha ribadito in particolare l'importanza dei seguenti punti:

- acquisizione delle competenze, specie tecniche, e delle risorse necessarie alle pubbliche amministrazioni per l'attuazione delle varie fasi del Piano, a seguito di una mappatura degli Uffici amministrativi da potenziare a seconda del loro coinvolgimento nell'implementazione di queste fasi;

- semplificazione dei processi amministrativi e digitalizzazione accelerata, accompagnata da un'adeguata formazione del personale pubblico;
- coordinamento dei dati delle amministrazioni e piena interoperabilità delle banche dati;
- accelerazione di alcuni macro-processi decisionali critici, quali conferenze di servizi, procedure degli appalti pubblici prioritari, completa digitalizzazione sia dei contratti pubblici a fini di semplificazione e trasparenza, sia delle politiche attive del lavoro;
- razionalizzazione dei controlli preventivi di legittimità.

Alle dichiarazioni programmatiche del presidente Draghi hanno fatto seguito, con inconsueta rapidità, due primi atti che sono particolarmente significativi per le prospettive dell'attività delle pubbliche amministrazioni nel periodo di attuazione del PNRR; mi riferisco alle linee programmatiche del Ministro Brunetta, presentate alle Camere il 9 marzo 2021, e al Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale siglato dal Presidente del Consiglio e dal ministro Brunetta con i segretari generali di CGIL, CISL e UIL.
Questa intesa riveste grande importanza sia per i suoi principi e contenuti di merito sia per il metodo adottato.
I principi ispiratori e le finalità riprendono e sviluppano concetti fondamentali enunciati dalle dichiarazioni programmatiche di Draghi, in consonanza con le indicazioni presenti nei documenti del CNEL sopra ricordati.
Si ribadisce la convinzione che le pubbliche amministrazioni debbano diventare un acceleratore della crescita economica e sociale, un catalizzatore della ripresa e non un freno, come da molti oggi tendono a essere percepite. E si aggiunge un'affermazione di rilievo ancora più generale, tanto opportuna quanto inusuale: "se dalle rovine della seconda guerra mondiale siamo rinati attraverso l'industria, oggi la ricostruzione deve partire dalle istituzioni e per prime da quelle che operano a più stretto contatto con i cittadini e con le imprese: le amministrazioni pubbliche".
Inoltre, per contrastare le opinioni negative diffuse sulle pubbliche amministrazioni, le linee programmatiche indicate dal ministro Brunetta segnalano l'impegno a "restituire dignità, orgoglio, autorevolezza e valore a chi lavora per la nostra amministrazione".
Il metodo, adottato senza indugi, della partecipazione con le parti sociali assume un valore politico, tanto più evidente dopo anni di relazioni discontinue e spesso difficili fra Stato e sindacati.
Sembra riemergere quello spirito di coesione e di intesa che permise nel 1993 al governo Ciampi di concludere un grande patto sociale che ha sostenuto la politica dei redditi e contribuito alla stabilità economica del Paese per molti degli anni successivi.
Si è giustamente rilevato come in entrambi i casi il motore delle intese sia l'Europa: nel 1993 esso si fondava sull'obiettivo di rispettare i parametri di Maastricht per entrare nella moneta unica, oggi sulla necessità di puntare su una pubblica amministrazione efficiente per poter cogliere la grande occasione offerta dall'Europa di uscire dall'emergenza e rilanciare una nuova fase di sviluppo sostenibile (Giorgio Pogliotti, Sole 24 ore dell'11 marzo 2021).
I contenuti dell'intesa sono decisamente innovativi rispetto alle dichiarazioni e, soprattutto, alle prassi del passato. Essi affrontano i principali nodi critici dell'azione

e delle strutture amministrative e coincidono con quelli analizzati in diversi capitoli della presente relazione: la necessità di un cambio di approccio nel reclutamento dei dipendenti pubblici, che utilizzi a pieno le potenzialità delle tecnologie digitali (portale unico per le assunzioni), che permetta alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di competenze, specie tecniche e gestionali, necessarie per svolgere i nuovi compiti, e che favorisca l'ingresso di nuove generazioni di lavoratori nel sistema pubblico; l'introduzione anche nel pubblico di un diritto-dovere soggettivo alla formazione, con la messa a disposizione delle risorse necessarie; infine, ma non per rilevanza, il rilancio della contrattazione decentrata come strumento di innovazione e di valorizzazione del lavoro pubblico, ove poter svolgere analisi condivise sull'organizzazione del lavoro, valutare oggettivamente la produttività, innovare i sistemi premianti, rivedere gli inquadramenti professionali e gestire la flessibilità organizzativa necessaria per rispondere con rapidità alle esigenze dei cittadini e delle imprese.
Il valore di questa intesa consiste anzitutto nella riaffermata fiducia nel metodo contrattuale come strumento essenziale, preferibile a quello normativo, per affrontare le sfide che le pubbliche amministrazioni dovranno affrontare nei prossimi anni, anche dopo il superamento della crisi.
Per dare corpo a questa fiducia serve effettivamente una nuova stagione di relazioni sindacali che sappia attivare, come sottolineano le parti firmatarie del patto, la "responsabile cooperazione di tutti gli attori e di tutte le energie disponibili per trasformare la crisi innescata dal COVID -19 in un'occasione di cambiamenti improntata alla partecipazione".
Sono convinto che tale nuovo approccio alle relazioni sindacali e alla valorizzazione delle pubbliche amministrazioni possa avvalersi di condizioni più favorevoli di quelle del passato: sia della disponibilità di risorse adeguate da investire nel settore, sia di un'accresciuta consapevolezza delle parti – e, credo, di larga parte della pubblica opinione - del fatto che dal raggiungimento degli obiettivi concordemente definiti nel Patto dipenda non solo il destino di milioni di dipendenti pubblici, ma anche la capacità di ripresa del Paese e la stessa credibilità delle nostre istituzioni.
In conclusione, voglio ricordare il monito del Presidente Draghi, formulato insieme all'augurio rivolto a tutti di saper tenere fede al contenuto degli impegni del Piano: il patto appena siglato è un evento di grande importanza, ma è solo il primo passo. "Molto, se non quasi tutto, resta da fare".

1.1. INTRODUZIONE

(Consiglieri Efisio Espa e Alessandro Geria)

L'ottava Relazione che il CNEL presenta al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, prevista dall'art. 9 della Legge 15 del 2009, si colloca in un momento inedito e difficile della vita nazionale.

A partire dal mese di febbraio dello scorso anno, l'emergenza sanitaria legata al rapido diffondersi del virus SARS-CoV-2 ha sconvolto l'insieme delle relazioni sociali e economiche del Paese. Il numero delle persone contagiate e decedute è aumentato in tempi molto brevi. La condizione dell'Italia, primo paese occidentale a sperimentare la drammatica intensità dell'epidemia da Covid-19, si è velocemente replicata negli altri maggiori paesi avanzati, per poi estendersi all'intera comunità internazionale.

A poco più di un anno dall'esplodere dell'epidemia, si registrano a livello globale oltre 121 milioni di casi, un numero certamente sottostimato, con circa 2 milioni e 700mila morti. Nel nostro Paese i contagi hanno superato i 3 milioni e 300mila casi mentre i morti superano le 104mila unità (dati aggiornati al 19 marzo 2021). La "terza ondata", sospinta dalle nuove varianti del virus ha nuovamente creato una intensa pressione sulle strutture ospedaliere. L'accelerazione in atto del programma di vaccinazione di massa è la strada maestra per riportare sotto controllo la situazione sanitaria e, al tempo stesso, per ridurre il grado di incertezza tra le imprese e i consumatori che, oltre alle conseguenze dirette del *lockdown*, esercita un deciso freno a una più sostenuta ripresa delle attività economiche.

Le conseguenze economiche e sociali della pandemia

In un quadro di grande incertezza sulle caratteristiche e la pericolosità del nuovo virus, il primo impatto dell'epidemia nei mesi di febbraio e marzo 2020 ha investito in modo pesante il sistema sanitario nazionale, con una particolare accentuazione nelle aree settentrionali del Paese. La pressione di un afflusso quasi incontrollato di pazienti affetti, in particolare, da severi problemi respiratori è stata molto forte e repentina.

Di fronte all'inevitabile, insufficiente capacità delle sole strutture ospedaliere pubbliche (le uniche effettivamente attivabili in questi casi) di fare fronte all'emergenza, in particolare a causa della limitatezza dei posti nei reparti di terapia intensiva, della scarsità di dispositivi di prevenzione, delle carenze di organico di personale medico e infermieristico, della difficoltà nell'individuare percorsi terapeutici efficaci e condivisi, ma più in generale per una organizzazione condizionata dal definanziamento del sistema che ha penalizzato ricerca, prevenzione e medicina territoriale, la severità della nuova crisi sanitaria ha condotto all'adozione di misure drastiche di riduzione o quantomeno contenimento della circolazione delle persone e dei contatti sociali ravvicinati.

Il *lockdown* di una parte assai significativa delle attività economiche e commerciali, dei luoghi di aggregazione collettiva (scuole, università, fabbriche, uffici, perfino piazze e parchi) ha consentito fin dal mese di aprile di assistere a una progressiva riduzione del numero dei contagi e dei deceduti per cause legate al Covid-19. La pressione sulle strutture sanitarie è gradualmente diminuita. Come è ben noto, a giugno-luglio 2020 l'epidemia sembrava essere fortemente ridimensionata e ben gestibile.

La repentina chiusura, da inizio marzo 2020 in poi, di ampi settori del manifatturiero e, soprattutto, dei servizi legati alle aree del trasporto aereo, del turismo, della ristorazione, dei servizi alla persona ha comportato un crollo verticale del prodotto. I dati del PIL reale del primo e del secondo trimestre 2020 (-5,5% e -13%, rispettivamente) evidenziano con chiarezza la portata dell'arretramento delle attività economiche. Sono crollati in maniera drammatica investimenti, consumi delle famiglie, esportazioni. Hanno retto e sono anche aumentati leggermente i consumi delle Amministrazioni Pubbliche, sollecitati, come vedremo più avanti in dettaglio, dall'aumento delle spese (per quella parte che rileva ai fini della contabilità economica nazionale) legate, in modi diversi (sanità, controllo sul territorio, istruzione) alla risposta di *policy* da parte dello Stato di fronte all'epidemia e alle conseguenze economiche e sociali del *lockdown*. Peraltro, ai fini di una corretta lettura delle conseguenze delle chiusure della scorsa primavera, i dati del PIL sintetizzano una situazione complessa in cui all'affossamento delle attività bloccate dalla natura stessa delle chiusure (i già citati trasporti, turismo e ristorazione) si è affiancata una tenuta e perfino in alcuni casi un incremento del valore generato nelle aree dell'economia digitale, dell'*e-commerce*, dell'agricoltura e della trasformazione agroalimentare. Tutto ciò in un contesto in cui, è sempre opportuno ricordare, le grandi e piccole catene della distribuzione dei prodotti hanno mantenuto i propri standard di funzionamento, mai necessari come in un momento di profondo restringimento della vita sociale, e assicurando con regolarità l'operatività dei meccanismi di scambio e la piena disponibilità dei beni essenziali sul mercato.

Il sensibile miglioramento delle condizioni sanitarie conduce nel terzo trimestre del 2020 a un forte "rimbalzo" dell'attività economica nel suo insieme. La crescita congiunturale del PIL è addirittura del 15,9% con una sensibile ripresa degli investimenti, della spesa delle famiglie e delle esportazioni. I dati del terzo trimestre segnalano la tenuta di fondo del sistema produttivo nazionale e mostrano una significativa capacità di resilienza dell'economia, peraltro sollecitata dal sostegno della domanda interna proveniente, a sua volta, da una politica fiscale fortemente espansiva.

La ripresa, nei mesi di ottobre e novembre, della diffusione del virus e di un repentino aumento delle ospedalizzazioni e dell'occupazione dei posti in terapia intensiva riporta alla reintroduzione di misure di distanziamento sociale e di riduzione della circolazione delle persone poste in essere nei precedenti mesi primaverili. La cosiddetta "seconda ondata", seppure in maniera differenziata, investe in modo pesante tutte le regioni del paese ampliando quindi l'area di sofferenza delle strutture sanitarie. Peraltro, il grado di intensità del *lockdown* autunnale, verosimilmente grazie all'esperienza maturata nei mesi precedenti, viene calibrato in maniera meno rigida e con specifica attenzione alle condizioni delle singole regioni.

La Banca d'Italia, nel suo Bollettino economico del gennaio 2021, calcola come pari a un settimo, in termini di valore aggiunto dei settori coinvolti, le rigidità introdotte sulle attività economiche nel secondo *lockdown* rispetto al primo. Numerosi settori, è il caso delle costruzioni (oltretutto trainato dalla presenza di forti incentivi alle ristrutturazioni edilizie) non sono più caratterizzati da restrizioni relative alla loro attività. E non è quindi un caso che nel quarto trimestre 2020 l'attività economica complessiva si contragga di meno del 2%, e quindi ben lontana dal crollo del II trimestre, essenzialmente a causa di un arretramento della spesa delle famiglie.

Nel consuntivo 2020, a testimonianza della pesantezza della crisi, il prodotto comples-

sivo si è contratto dell'8,9%; un risultato, peraltro, meno negativo delle catastrofiche previsioni della scorsa primavera che si erano spinte a ipotizzare un crollo del PIL ben superiore al 10%.
La severità della recessione si è riflessa in modo pesante sul mercato del lavoro e sulle condizioni sociali di una parte rilevante della popolazione. In linea con l'andamento del PIL, l'occupazione complessiva, peraltro in calo fin dal terzo trimestre del 2019, si è contratta nel primo e nel secondo trimestre 2020 per poi riprendersi, sempre sulla base del profilo di evoluzione del PIL, nella seconda parte dell'anno.
Nel raffronto tra i dati di fine 2019 e quelli di fine 2020, la riduzione del numero degli occupati è pari a 467mila unità. Sulla base di un'osservazione maggiormente dettagliata, a soffrire della perdita di posti di lavoro sono soprattutto le donne (meno 326mila, il 58% circa della riduzione degli occupati) e i lavoratori indipendenti (meno 242mila, il 52% circa). Nell'ambito del lavoro dipendente, il prezzo maggiore è pagato dai lavoratori con un contratto a tempo determinato, in calo di circa 400mila unità, a fronte di un incremento degli occupati con un contratto a tempo indeterminato di 130mila unità circa. In questo contesto sono soprattutto i contratti a tempo parziale a risultare in diminuzione.
Sul piano territoriale, sia dal punto di vista dei numeri assoluti sia da quello della riduzione percentuale, sono le Regioni del Nord del Paese (più toccate dall'intensità dell'epidemia, soprattutto nei mesi primaverili), a registrare le più sensibili riduzioni occupazionali rispetto al Centro e al Sud.
È importante notare come i cali dell'occupazione riscontrabili a livello settoriale (sempre con riferimento all'arco dell'intero 2020) riflettano con precisione gli impatti legati alle varie misure associate al *lockdown*. Non a caso, l'occupazione si contrae pesantemente nel settore dei servizi (meno 398mila posti di lavoro, oltre l'85% della riduzione totale, con un calo di 143mila lavoratori indipendenti) a fronte di riduzioni in valore assoluto più contenute nel settore agricolo (in buona parte ascrivibili agli occupati indipendenti) e nell'industria in senso stretto, mentre il settore delle costruzioni registra un aumento, ancorché molto marginale, degli occupati.
Tali dati vanno naturalmente osservati tenendo conto, innanzitutto, dell'enorme sostegno all'occupazione regolare fornito dal blocco dei licenziamenti e dai meccanismi, estesi, rafforzati, e a più riprese confermati nel corso del 2020 (e a inizio 2021) della Cassa integrazione guadagni e di altre forme di sostegno.
Alla luce della complessa varietà di dati qui presentati, si può concludere che sono state le fasce più deboli degli occupati (donne, giovani, occupati con contratti a tempo parziale)~~,~~ a essere quelle maggiormente penalizzate dall'impatto della diffusione del virus e delle strategie di suo contenimento.
Le conseguenze dell'epidemia sono probabilmente ancora più evidenti se si osservano i dati, oggettivamente drammatici, resi noti dall'Istat a inizio marzo con riferimento alla misurazione della povertà assoluta nel 2020. Si tratta di prime indicazioni, oggetto di piena validazione nelle prossime settimane e mesi, ma che comunque presentano un quadro in netto peggioramento.
Il numero di famiglie in condizione di povertà assoluta aumenta infatti di 335mila unità, superando la cifra di 2 milioni. Gli individui in povertà si accrescono addirittura di 1 milione nel confronto con il 2019, raggiungendo la cifra di 5,6 milioni, ben oltre il 9% del totale dei residenti in Italia. In conseguenza di tali andamenti, i livelli

raggiunti dalla povertà assoluta risultano essere i più elevati dal 2005. Da quell'anno, con le eccezioni del 2014 e del 2019, la povertà assoluta aumenta costantemente nel nostro paese. In termini di incidenza, sia di povertà assoluta familiare che individuale, l'accelerazione occorsa nel 2020 è superiore a quella già drammatica del 2012 e degli anni precedenti legata alla grande recessione del 2008-2009 e alla successiva crisi del debito sovrano.
Come è noto, la base per le quantificazioni relative alla povertà assoluta si basa sull'andamento della spesa per consumi delle famiglie. Più in particolare, secondo la definizione adottata dall'Istat, "sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza)".
Particolarmente preoccupante il dato di 1 milione e 346mila bambini e ragazzi poveri, che fa crescere il loro numero di ben 209mila unità rispetto al 2019 e che se letto in connessione con quello dell'impatto della pandemia sui divari nelle competenze e la povertà educativa, ripropone oltre le misure d'urgenza, di investire in politiche organiche per garantire il benessere di famiglie e minori, potenziando trasferimenti economici, garantendo servizi pubblici adeguati (sociali, sanitari ed educativi) e misure di conciliazione vita lavoro.
Nel corso del 2020, lo si è già accennato, la riduzione complessiva della spesa delle famiglie è stata molto severa e ha superato il 9%. È sempre l'Istat a documentare che il valore reale della spesa delle famiglie ripiega sui livelli di vent'anni fa. I consumi arretrano in maniera consistente nel primo e secondo trimestre, registrano un significativo aumento nel terzo e, a causa della ripresa dei contagi e dei conseguenti nuovi *lockdown,* diminuiscono nuovamente, seppure in misura più moderata dei mesi primaverili, nel quarto.
Le dinamiche interne a tale aggregato vanno analizzate allo scopo di meglio apprezzare le conseguenze differenziate sul territorio nazionale e sui settori produttivi. I consumi privati reggono per ciò che riguarda le spese alimentari e per l'abitazione ma crollano, potremmo dire forzatamente, nelle categorie dei servizi bloccate per una parte importante dell'anno dalle misure anti Covid-19. È verosimile che il calo pronunciato della spesa delle famiglie sia anche riconducibile alla riduzione dei redditi sia nell'ambito del lavoro dipendente che di quello autonomo. Il blocco delle attività economiche, soprattutto di quelle del settore terziario, si riflette maggiormente nelle aree economicamente più dinamiche del paese, maggiormente interessate, in particolare nel periodo primaverile, dalla diffusione dell'epidemia.
L'incidenza della povertà assoluta, come noto, è strutturalmente più elevata nelle regioni meridionali del Paese; ove, quella relativa agli individui, risultava superiore nel 2019 al 10%. Nel corso del 2020 il peggioramento coinvolge pesantemente l'intero paese, Sud compreso, ma sono le regioni settentrionali ad essere quelle maggiormente colpite: l'indice di povertà assoluta riferito alle famiglie aumenta in quell'area dal 5,8 al 7,6%; quello relativo agli individui dal 6,8 al 9,4%.
Scenario confermato dalle informazioni relative alla rilevante schiera dei percettori delle misure di contrasto alla povertà sia strutturali che emergenziali. Anticipando alcuni aspetti relativi alle politiche sociali adottate nell'ultimo anno, i beneficiari del Reddito e della Pensione di Cittadinanza, nonostante alcuni limiti legati ai vincoli

posti alla loro configurazione, hanno superato 1 milione di nuclei familiari, per oltre 2milioni e 300mila persone ed un importo medio a nucleo pari a 564 euro mensili. Oltre a questi i destinatari del nuovo Reddito di emergenza (Rem) - nelle sue varie riproposizioni nel corso del 2020 – sono stati oltre 290 mila nuclei pari a più di 700mila persone con il decreto legge 34/2020 (decreto "Rilancio"), successivamente quasi 255mila nuclei con 544mila persone grazie al decreto legge 104/2020 (decreto "agosto") e dl 137/2020 (decreto "Ristoro"), ed infine oltre 81mila famiglie corrispondenti a 168mila persone a seguito del dl 137/2020 che è rivolto ai nuclei che non avevano mai beneficiato del Rem oppure avevano ottenuto solo il Rem del decreto "Rilancio". Per questa misura gli importi medi hanno oscillato tra 520 e 559 euro mensili (dati rilevati a febbraio 2021). La distribuzione geografica delle domande di entrambi gli strumenti ha visto una maggiore concentrazione nelle regioni del Sud e delle Isole, a seguire le regioni del Nord e quindi del Centro.
Dai dati qui rapidamente descritti continua a emergere, *in peius*, l'elevata incidenza strutturale dei livelli di povertà. Al tempo stesso, sperabilmente, la ripresa delle attività economiche, soprattutto quelle maggiormente colpite dalle regole sul *lockdown*, il pieno riassorbimento dei lavoratori in Cassa integrazione guadagni, lo "scongelamento" dei risparmi delle famiglie andati crescendo nel 2020, la ripresa generale dell'economia, unitamente a efficaci misure di sostegno ed inclusione sociale e lavorativa, potrebbero gradualmente riportare i numeri della povertà assoluta sui livelli pre-crisi.

Le politiche economiche e sociali di fronte alla pandemia
L'epidemia da Covid-19, con il suo carico di indeterminatezza e insidiosità, e le conseguenze economiche del *lockdown* hanno investito lo Stato di inedite responsabilità. Sin dai mesi di marzo e aprile 2020, la risposta di *policy* è stata caratterizzata da interventi di sostegno di carattere fiscale senza precedenti. L'attivazione dei tradizionali stabilizzatori automatici (CIG in primo luogo, oltretutto fortemente allargata sia in termini temporali sia di categorie interessate), nuove decisioni discrezionali di aumento della spesa pubblica e di sospensione o riduzione delle imposte, la pesante diminuzione delle entrate tributarie e contributive legate alla altrettanto pesante riduzione del prodotto, hanno condotto a un acuto peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche. Il rapporto tra tale saldo e il PIL nominale è passato dall'1,6% del 2019 al 9,5%; in termini di valore assoluto, il saldo negativo è cresciuto da circa 28 miliardi del 2019 agli oltre 156 del 2020, con una variazione di 128 miliardi.
In termini di sostegno discrezionale alle imprese e alle famiglie, la stima dell'intervento complessivo deciso da Governo e Parlamento supera abbondantemente i 100 miliardi di euro. Al tempo stesso, e in naturale coerenza con i nuovi flussi di indebitamento, il rapporto debito pubblico/PIL, pari al 134,6% nel 2019 raggiunge nel 2020 il 155,6%. Lo stock del debito pubblico in valore assoluto supera i 2.569 miliardi di euro. Tali enormi scostamenti, che, oltretutto, interrompono una significativa tendenza alla riduzione dell'indebitamento netto delle AAPP, sono stati resi quanto mai indispensabili dalla profondità e ampiezza della crisi innescata dalla diffusione del Sars-Cov-2. La necessità di un'adeguata risposta nelle politiche economiche ha trovato immediatamente conforto in una posizione realistica e coraggiosa della Banca centrale europea (BCE) e della Commissione europea.
Fin dal mese di marzo, infatti, la BCE rafforza in modo deciso la sua rete di protezio-

ne a sostegno del mercato bancario e finanziario e dell'economia nel suo insieme. La politica monetaria mantiene in modo convinto una tonalità fortemente accomodante e, al tempo stesso, vengono irrobustiti i canali che assicurano un costante afflusso di liquidità al sistema economico. In aggiunta, e si tratta di un elemento decisivo, la BCE allarga i programmi di acquisto di titoli privati e pubblici (soprattutto tramite *l'Expanded Asset Purchase Programme*) e introduce un nuovo strumento teso al sostegno dei mercati finanziari, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), da subito dotato di enorme capacità di acquisto di titoli, anche in questo caso sia privati che pubblici. Il rapido, credibile e massiccio intervento della BCE ha il potere di tranquillizzare e stabilizzare i mercati in un momento di grande incertezza, mantenendo a un livello molto basso i tassi d'interesse di mercato.
Per tutto il 2020, le autorità monetarie di Francoforte non mancheranno mai di ribadire quanto la politica monetaria sarà posta al servizio del mantenimento di condizioni adeguate di funzionamento dei mercati monetari e finanziari e di efficiente trasmissione delle decisioni di politica monetaria.
Agli interventi della BCE si saldano le decisioni tempestivamente assunte dalla Commissione europea. A inizio pandemia, vengono immediatamente assicurati nuovi finanziamenti alle politiche sanitare dei paesi membri, è introdotto un nuovo strumento di sostegno del mercato del lavoro (il SURE, *temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, con una dotazione di 100 miliardi di euro), la Banca europea degli investimenti interviene con un Fondo paneuropeo di garanzia pari a 25 miliardi, ma capace di attivare interventi a favore soprattutto delle piccole e medie imprese europee per 200 miliardi. Parallelamente, nell'ambito delle attività del Meccanismo europeo di stabilità (MES) viene introdotto lo strumento del "MES sanitario" che, a differenza delle normali linee di credito attivabili in condizioni particolari tramite il MES stesso, presenta una sola chiara condizionalità e cioè la capacità di spesa dei prestiti erogati relativi al rafforzamento del sistema sanitario.
Due sono gli interventi immediati più rilevanti da parte della Commissione europea. La maggiore flessibilità, ancorché per un arco di tempo limitato, delle regole afferenti gli aiuti di stato e, soprattutto, l'attivazione della Clausola generale di salvaguardia prevista dal Patto di stabilità e di crescita. Quest'ultima consente agli Stati membri deviazioni temporanee dall'obiettivo di bilancio di medio termine, di fatto dando la possibilità alle finanze pubbliche nazionali di rispondere senza vincoli alle necessità di maggiori spese e minori entrate ai fini del contenimento della profonda recessione innescata dall'epidemia.
Il tono flessibile, molto espansivo e quindi marcatamente anticiclico, delle politiche europee costruisce un quadro all'interno del quale gli strumenti di bilancio necessari per evitare un crollo ancora più pronunciato dell'economia e il potenziale insorgere di tensioni sociali, possono essere concretamente attivati.
Inoltre, la piena consapevolezza che la pandemia attraversa con facilità i confini nazionali e che quindi una reazione delle politiche economiche e sociali debba anche essere coerentemente disegnata e attuata al livello sovranazionale europeo conduce alla messa in comune di interventi essenziali sul piano sanitario. In particolare, il piano vaccini definito a livello europeo è il risultato forse più importante, nonostante la difficoltà di rapporti con le grandi aziende produttrici dei vaccini emersa più di recente.
La decisione più rilevante e strutturale, con potenziali, straordinarie ricadute sia sulle

prospettive di crescita a medio termine sia sul processo di integrazione europea è l'iniziativa del *Next GenerationEU*. Vengono mobilitate risorse molto ingenti a favore della crescita sostenibile, del rafforzamento delle amministrazioni pubbliche, dell'innovazione tecnologica digitale, della coesione sociale, della parità di genere. Tali risorse vengono canalizzate all'interno dei meccanismi del bilancio europeo, rafforzandone l'importanza istituzionale e la portata finanziaria, ma, almeno in parte, esse vengono generate tramite l'emissione di titoli europei, garantiti dalla stessa Unione. Si tratta di qualcosa che va oltre un embrione di un vero bilancio comune, comportante grandi opportunità di crescita dell'Unione europea ma anche inedite responsabilità collettive la cui portata andrà meglio analizzata.
Nell'immediato, il *NextGenerationEU* e i relativi Piani nazionali di ripresa e resilienza offrono una prospettiva di uscita dalla crisi non solo di carattere congiunturale. Al contrario, l'Europa post Covid-19 viene vista come un luogo capace di reinventare le priorità del proprio sistema economico, soprattutto in direzione della sostenibilità e dell'innovazione.
Il nuovo contesto venuto a maturare a livello europeo ha, al tempo stesso, consentito e rafforzato le risposte nazionali alla crisi. Le politiche adottate dall'Italia, in maniera non particolarmente dissimile da quanto successo negli altri maggior paesi europei e extra-europei, sono state modellate sulla base dei fabbisogni emersi sin dai mesi di marzo-aprile e successivamente adattati sulla base delle necessità e delle priorità dettate dall'evoluzione dell'epidemia e dalle caratteristiche assunte dalla crisi economica. Questa Relazione ricostruisce in dettaglio i numerosi decreti adottati nel corso del 2020. Ne osserva i dettagli di tipo giuridico e ne analizza in profondità i risvolti finanziari e i meccanismi di pagamento adottati. La Relazione CNEL 2020 osserva con grande attenzione sia le specifiche misure di bilancio sia, in un contributo particolarmente approfondito e rigoroso realizzato dalla Banca d'Italia, l'operare dei meccanismi di pagamento delle singole amministrazioni e della tesoreria di Stato. Le sollecitazioni, improvvise e inusitate, sul piano della gestione dei flussi di spesa mostrano, nonostante alcune iniziali criticità, una positiva reazione da parte delle unità istituzionali coinvolte. Va qui richiamato che le richieste gestite dall'INPS e relative alla CIG sono state 20 volte circa superiori a quelle del 2019, consentendo di raggiungere, nel corso del 2020, 7 milioni di lavoratori.
Le misure di sostegno e di compensazione alle categorie più colpite riflettono, quasi specularmente, le specifiche caratteristiche assunte dalla recessione delle attività produttive descritte poc'anzi. Numerosi interventi, ad esempio, i provvedimenti di sospensione di alcune imposte, riflettono la convinzione che la crisi abbia comunque una natura temporanea e che quindi gli aiuti da garantire non siano di natura strutturale. Le aree di intervento ritenute più urgenti hanno riguardato innanzitutto il rafforzamento delle strutture sanitarie pubbliche. L'intensità dell'epidemia, con il suo corredo di decine di migliaia di ospedalizzazioni e di migliaia di posti occupati in terapia intensiva, ha immediatamente reso visibile le difficoltà del nostro sistema sanitario nel poter rispondere efficacemente all'emergenza semplicemente contando sulle risorse date. Oltre 36mila tra medici, infermieri e altri operatori sanitari sono stati assunti in tempi rapidi, in gran parte con contratti a termine, unitamente a maggiori stanziamenti disposti per il funzionamento del sistema sanitario nazionale e per uno specifico fondo di emergenza gestito dalla Protezione Civile. Sono stati irrobustite le

strutture ospedaliere, è aumentato il numero di posti nei reparti di terapia intensiva e si è cercato di far fronte alle lacune della medicina territoriale con la introduzione delle cosiddette Unità Speciali di Continuità Assistenziale.
Il sostegno al lavoro dipendente tramite il blocco dei licenziamenti, l'attivazione dei Fondi di solidarietà, l'estensione e il rafforzamento, settoriale e temporale, della Cassa integrazione guadagni (CIG), è stata un'altra priorità. Tale sostegno, ancorché in misura meno accentuata in virtù delle chiusure più mirate e circoscritte dei mesi autunnali e invernali, è atteso proseguire nell'anno corrente. I dati disponibili di fonte INPS mostrano, come già richiamato, il ruolo eccezionale assunto dalla CIG, a partire dal mese di aprile 2020. Il numero di ore autorizzate mensili con causale "emergenza sanitaria Covid-19" (che include CIG Ordinaria, l'assegno ordinario legato ai Fondi di solidarietà e la CIG in deroga) ha superato nell'arco aprile-dicembre 2020 i 4 miliardi.
Parallelamente, le condizioni di liquidità e di operatività delle imprese sono state oggetto sia di finanziamenti diretti sia, soprattutto, nei mesi primaverili del 2020 della messa a disposizione di un robusto sistema di garanzie pubbliche (anch'esso ben analizzato nella Relazione) su prestiti erogati dalle banche in direzione del sistema economico.
Un altro ambito di intervento più volte utilizzato ha riguardato le sospensioni o le soppressioni di imposte pagate dalle imprese. Interventi specifici con contributi a fondo perduto hanno riguardato i titolari di partite IVA. Nel momento in cui è apparso chiaro, a partire dai mesi estivi, che alcune attività (quelle manifatturiere e delle costruzioni in particolare) potevano essere riaperte e mantenute tali in condizioni di sicurezza, il sostegno finanziario pubblico, tramite i quattro decreti "ristori" si è concentrato su quei settori (turismo, accoglienza, ristorazione, spettacolo, sport, servizi alla persona) la cui riapertura viene messa in crisi dalle caratteristiche di circolazione del virus e dalla maggiore incidenza che più di recente hanno mostrato alcune varianti dello stesso virus.
La pervasività della crisi sanitaria e economica ha reso poi necessari provvedimenti specifici di sostegno riguardanti gli Enti territoriali, messi in una difficile condizione finanziaria dalla repentina diminuzione delle entrate di bilancio. Così come l'adozione, inizialmente quasi generalizzata, poi ridottasi, del lavoro a distanza ha portato a definire nuove iniziative di sostegno alle famiglie, quali una maggiore flessibilità dei congedi o la possibilità di usufruire di bonus per la cura dei bambini.
Le politiche sociali, in considerazione dell'evidente deterioramento dell'economia di alcuni settori, dei riflessi della crisi occupazionale e, più in generale, del calo dei redditi si sono concentrate dapprima su interventi di sostegno economico e materiale, sull'introduzione di varie tipologie di indennità e di strumenti creati *ad hoc* come il Reddito di Emergenza, prima richiamato, e la fornitura di beni di prima necessità per le famiglie maggiormente messe in difficoltà dalla crisi, su una ampia serie di strumenti di sostegno per quei settori della società più in difficoltà. In questo contesto è sempre importante richiamare Il fatto che il Decreto Legge 34/2020 (cosiddetto "Rilancio") ha soppresso in modo permanente le clausole di salvaguardia relative all'inasprimento dell'IVA e delle accise che avrebbero pesato nel 2021 sulle famiglie e sull'economia più in generale. Mentre la componente dei servizi sociali, particolarmente importante per fronteggiare le conseguenze della pandemia specie per le persone vulnerabili (bambini, disabili, non autosufficenti, anziani) seppure abbia visto certamente una

"capacità trasformativa" da parte di numerosi Comuni, che hanno adattato gli interventi al nuovo contesto e sviluppato reti cooperative con le forze sociali ed economiche del territorio, ha comunque manifestato la sua generale fragilità (la spesa italiana per questi servizi è appena un terzo circa di quella media dei Paesi UE) e l'accentuata differenziazione territoriale che ha scaricato sulle famiglie ancor più pesanti oneri di cura, assistenza ed educazione.
Per tale ragione nella fase più avanzata della pandemia sono stati varati provvedimenti nazionali sia finalizzati a potenziare il sistema dei servizi sociali sia a fornire indicazioni omogenee per assicurare la continuità dell'erogazione e la riorganizzazione degli stessi, ciò anche attraverso istituti innovativi di collaborazione con la Pubblica Amministrazione come la coprogettazione. Tali strumenti valorizzano l'apporto - rivelatosi prezioso - del terzo settore. In un contesto che si prevede più complesso per gli equilibri della finanza locale, come evidenziato negli studi della parte finale della presente Relazione, l'obiettivo dell'eguaglianza, ma ancor più quello dell'inclusione passa attraverso la definizione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.
La Relazione CNEL 2020, in continuità con le precedenti, documenta la situazione delle persone non autosufficienti, la cui fragilità è ulteriormente aggravata dall'epidemia, e il ruolo attivo svolto dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in un lungo periodo in cui le fasce di età più giovani necessitano di un'attività ancora più intensa di tutela dei propri diritti.

Resilienza e fragilità delle amministrazioni pubbliche
Questa Relazione del CNEL sulla qualità dei servizi pubblici si concentra sulla reazione della Amministrazioni Pubbliche nel corso del 2020 di fronte alle conseguenze economiche dell'epidemia. Se i nodi e i problemi di lungo periodo delle nostre Amministrazioni Pubbliche verranno ripresi più avanti allo scopo di meglio comprendere le performance del 2021, nondimeno, un esercizio ampio di analisi e di *screening* dello stato della PA che non affrontasse quanto accaduto lo scorso anno sarebbe del tutto astratto e troppo lontano dai problemi concreti che l'intero Paese si trova ad affrontare.
Va sempre richiamato che la Relazione del CNEL affonda le sue radici, anche normative, nella consapevolezza che una misurazione più accurata delle attività pubbliche sia un aspetto essenziale ai fini di una comprensione più precisa del volume di prodotto pubblico generato annualmente dalle amministrazioni e costituisca al tempo stesso una base più solida per disegnare politiche pubbliche più rispondenti ai bisogni dei lavoratori e delle imprese. Ai fini di questa Relazione, pertanto, la disponibilità di dati tempestivi e affidabili afferenti l'organizzazione pubblica e le politiche da essa gestite è tanto essenziale quanto difficile da ottenere in un periodo talmente complesso e capace di stravolgere anche le principali coordinate del lavoro pubblico.
Nondimeno, come sempre accaduto in sede di costruzione di tale Relazione, il CNEL ha avuto il privilegio di contare su una straordinaria collaborazione da parte di molte amministrazioni e degli esperti ad essa associati, capaci anche nelle circostanze meno favorevoli di offrire nei loro contributi adeguate e preziose informazioni statistiche, descrizioni, valutazioni che aiutano non poco ad analizzare in maniera rigorosa i comportamenti della PA.
La Relazione CNEL 2020, pur non essendo ancora in grado di mappare in maniera completamente esaustiva l'universo delle AAPP, allarga ancora il perimetro dei con-

tributi trasversali e settoriali forniti da oltre venti amministrazioni.
Una sintesi del comportamento delle AAPP nel corso del 2020 è stata fornita nel modo più autorevole e in occasione di un momento fondante di una democrazia parlamentare: le dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio in occasione della richiesta di fiducia al Parlamento. Lo scorso 17 febbraio, a proposito delle amministrazioni pubbliche di fronte alla grande sfida della pandemia, Il Presidente Mario Draghi affermava: "Nell'emergenza l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie a un impegno diffuso nel lavoro a distanza e a un uso intelligente delle tecnologie a sua disposizione. La fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di interesse collettivo è, tuttavia, una realtà che deve essere rapidamente affrontata."
La Relazione CNEL 2020 e le numerose evidenze in essa presenti confermano a pieno queste considerazioni. Come in passato, le analisi e le evidenze empiriche fornite dalla presente Relazione mostrano la realtà di un'amministrazione pubblica in movimento, capace di garantire tempestività e anche qualità dei servizi erogati nell'ambito del sistema sanitario, della ricerca e dell'istruzione, del controllo sul territorio, della gestione delle emergenze legate a eventi inattesi, della vigilanza sulla qualità dei prodotti. Un'amministrazione pubblica capace anche di adattarsi rapidamente a circostanze mutate (come successo nel 2020) in ambiti quali la formazione, la diffusione dei processi di digitalizzazione, i meccanismi di pagamento elettronici, la sua stessa organizzazione interna.
Al tempo stesso, la Relazione CNEL non occulta mai situazioni di criticità, nodi culturali e organizzativi, inefficienze di varia natura, presenza eccessiva di formalismi procedurali oppure l'emergere di elementi strutturali nelle unità istituzionali pubbliche che frenano la dinamica dell'azione amministrativa. Così come la Relazione non nasconde, in settori fondanti i diritti di cittadinanza quali la sanità, l'istruzione, le politiche sociali, la presenza di divari territoriali talora talmente pronunciati da rendere quasi fuorviante la lettura e l'interpretazione dei dati riferiti all'intero paese.
La Relazione CNEL copre tradizionalmente una serie di analisi di carattere trasversale e numerosi focus settoriali. Per i motivi sopra accennati riguardanti l'urgenza di accrescere le conoscenze fattuali sulle AAPP, un'enfasi particolare viene costantemente posta sulla qualità dei sistemi informativi. Da questo punto di vista, la collaborazione del CNEL con l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) è un aspetto fondamentale. Senza il contributo, costante, dedicato e appassionato dell'Istat questa Relazione non potrebbe raggiungere i suoi scopi ambiziosi. Da anni ormai, il sistema statistico nazionale conosce innovazioni molto profonde capaci di accrescere il patrimonio informativo sulle AAPP e sulle politiche pubbliche. Come ben documentato da questa Relazione, la messa a regime del formidabile progetto del Censimento continuo, con la sua cascata di informazioni talora del tutto inedite e il progetto parallelo del cosiddetto Frame PA costituiscono una parte rilevante delle innovazioni, qui si aggiunge, decisive al fine di irrobustire una delle infrastrutture essenziali di una democrazia quale una trasparente informazione statistica pubblica.
Un secondo aspetto trasversale analizzato nella Relazione riguarda un elemento in questa fase decisivo della intelaiatura organizzativa del settore pubblico, il lavoro a distanza (succintamente identificato come lo "*smart working*" che nei fatti ha unito

aspetto del "tradizionale" telelavoro e della moderna accezione, come da norme recenti, di "lavoro agile"), mai come quest'anno al centro dell'operatività delle amministrazioni. Il contributo qui presentato ripercorre il graduale avvicinamento negli anni scorsi all'introduzione di nuovi elementi di flessibilità nell'organizzazione del lavoro e la repentina accelerazione, a partire dal febbraio dello scorso anno, di forme di lavoro strutturate essenzialmente via collegamento telematico, realizzate anche attraverso strumentazioni messe a disposizione dagli stessi lavoratori. L'introduzione del Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), curato dalle AAPP come parte del Piano della performance, consente di legare in maniera più trasparente e coerente l'organizzazione del lavoro a distanza con il perseguimento degli obiettivi. Con il lavoro agile le amministrazioni hanno dato un contributo indispensabile alla necessità di ridurre la circolazione delle persone. In numerosi casi, la qualità del servizio offerto non ha risentito del passaggio dal lavoro in presenza a quello a distanza, come ad esempio le università, o l'INPS che ha certificato risultati quali/quantitativi molto positivi (solo nei primi 7 mesi della crisi sanitaria hanno operato da remoto il 95% degli operatori erogando prestazioni a 14milioni 260 mila persone).

In altri casi, l'evidenza non è chiara. Nondimeno, come già più volte segnalato dal Ministro della Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta, è importante ragionare di una sistemazione, anche in precisi termini contrattuali, che consenta di declinare al meglio diritti e doveri dei lavoratori impegnati a distanza. Aspetto ripreso nel recente "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e per la coesione sociale" siglato dal Presidente Draghi, dal Ministro Brunetta e dai sindacati dei lavoratori, volto a disegnare una nuova dimensione della partecipazione al lavoro pubblico fondata sulla cessione alle persone di flessibilità e autonomia, scelta degli orari, a fronte di una maggior responsabilizzazione sul conseguimento degli obiettivi assegnati. Fatto che rimanda a una rivisitazione complessiva degli attuali modelli organizzativi e degli istituti contrattuali che ne dovranno supportare il regolare andamento. Ciò con lo scopo di valorizzare al meglio l'orientamento alla cultura del risultato effettivo e riscontrabile, che il lavoro da remoto può forse consentire di raggiungere più agevolmente.

Un terzo elemento che caratterizza l'azione dell'intero spettro delle amministrazioni ma che, al tempo stesso, costituisce un settore a sé stante si riferisce alla diffusione dei processi di digitalizzazione. È importante notare come, anche in questo caso, i fattori di resilienza delle AAPP siano stati evidenti. A testimonianza di ciò i miglioramenti all'interno di alcuni indici di "maturazione digitale" (seppure in un quadro che continua a vedere l'Italia nelle parti basse dei *ranking* europei) e la rapida capacità di adattamento delle nostre amministrazioni di fronte alla necessità di riorganizzare il proprio operato in modalità da remoto. Da segnalare, inoltre, per rimanere su notazioni nell'insieme positive, la presenza di una significativa capacità di innovazione in aree quali quella tributaria o quella, analizzata in dettaglio nella Relazione, dei sistemi di pagamento elettronici da e verso la PA. In questo contesto, è bene tenere conto dei passi in avanti tutt'altro che secondari nel disegno e nella gestione delle banche dati pubbliche - rispetto alle quali si pone nell'immediato la questione dell'interoperabilità dei diversi sistemi informativi - soprattutto in tema di monitoraggio degli investimenti pubblici e, in una prospettiva ravvicinata, di qualsiasi intervento di policy. La presenza di sistemi efficienti di tracciabilità relativi alla realizzazione degli interventi che verranno a breve inseriti nella versione definitiva del PNRR appare una delle con-

dizioni essenziali ai fini della qualità della *governance* del PNRR stesso.
Rispetto al tema della digitalizzazione delle PP.AA. considerato il persistere del *digital gap* nella società (come ben documentato nei capitoli della Relazione dedicati alla digitalizzazione) e in particolare in talune fasce di età, fasce sociali, e realtà territoriali dove permangono ritardi strutturali importanti, il processo deve poter tener conto della necessaria esigenza di intermediazione sociale fra l'offerta e la fruizione del servizio. Non è superfluo far notare, quindi, che ad una diffusa offerta di contenuti in chiave digitale deve forzatamente corrispondere la riduzione – culturale e strumentale – del *digital divide* presente nella popolazione.
Un quarto aspetto, divenuto ormai una costante nelle ultime Relazioni CNEL, riguarda il perseguimento dei principi di sostenibilità e la loro "infiltrazione" sia nella scansione delle politiche pubbliche settoriali sia nelle modalità organizzative delle amministrazioni la cui attenzione ai temi della mobilità del proprio personale, dell'efficientamento energetico, del controllo sugli sprechi, della gestione dei rifiuti, è destinata a crescere in maniera considerevole nei prossimi anni. Un'attenzione particolare viene svolta dalla relazione (anche in questo caso in vista del PNRR) ai legami tra perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e la programmazione di bilancio. Un dialogo più stretto tra questi due processi, già in essere come documentato dalla Relazione, può dare maggiore credibilità sia alle politiche di sostenibilità (che avrebbero gambe più solide per essere attuate con maggiore rapidità e robustezza) sia a quelle di bilancio (poiché gli stanziamenti, in maniera non dissimile da ciò che si persegue con il rapporto tra ciclo della performance e ciclo della programmazione finanziaria, verrebbero ancorati alla definizione di obiettivi concreti e misurabili).
Un quinto elemento di estrema rilevanza (presente con un elevato grado di dettaglio analitico nella Relazione) riguarda l'utilizzo dei Piani della performance, i passi in avanti fatti, ma anche le criticità emerse nel corso del 2020. Il drammatico avvento del Covid-19 ha infatti imposto il ripensamento repentino della programmazione delle attività delle AAPP nel triennio 2020-2022, dando luce al concetto di "resilienza programmatica", intesa come il tempestivo aggiornamento della programmazione dei Ministeri e, in particolare, degli obiettivi e delle performance, alla luce dell'emergenza sanitaria, economica e sociale. In particolare, la "resilienza programmatica" dei Piani della performance è intesa quale *pronto aggiornamento degli obiettivi e relative performance attese alla luce della pandemia da Covid-19, diffusa in Italia a partire dai primi mesi del 2020*.
Dall'analisi delle evidenze empiriche generali e analitiche presentate nella Relazione, si può dedurre l'inadeguato livello "medio" di resilienza programmatica dei Ministeri che, in termini più ampi, racconta come le storiche difficoltà di costruire programmazioni adeguate in tempi ordinari, delle PA italiane, vengano acuite in tempi di crisi. Per contro, la genetica capacità italica di resilienza ha spesso e in parte sopperito alle difficoltà programmatiche strutturali delle organizzazioni.
Le analisi settoriali riguardano una pluralità di politiche pubbliche messe sotto pressione in maniera evidente nell'ultimo anno.
Il primo fronte dell'amministrazione pubblica di fronte alla pandemia, come già richiamato, è stato quello sanitario. La pressione sulla sanità pubblica nel suo insieme è stata enorme. Lo è stata sui carichi di lavoro del personale, sulla difesa delle categorie di utenza più esposte e fragili, sulla continuità assistenziale per i pazienti cronici

e disabili. La risposta del sistema è stata, senza alcuna retorica, eroica se si pensa all'impressionante numero di medici e infermieri deceduti a causa del lavoro svolto nel contrasto all'epidemia, soprattutto nel primo periodo di diffusione del virus. Le strutture sanitarie nell'insieme, date le condizioni drammatiche, hanno retto. O, quanto meno, hanno retto in maniera non particolarmente diversa sul piano della gestione dell'epidemia di quanto non sia stato realizzato in paesi a noi comparabili (Regno Unito, Francia, Spagna e, nonostante le enormi differenze di dimensione, gli Stati Uniti; la parziale eccezione è la Germania). Ciò è successo con una organizzazione sanitaria (a prescindere dalle differenti organizzazioni della sanità pubblica a livello regionale) resa molto fragile dalla scarsità di investimenti strutturali e tecnologici, dal rattrappimento della sua rete territoriale, dalla mancata integrazione socio sanitaria, ma, soprattutto, dal progressivo, inesorabile e colpevole indebolimento della capacità operativa derivante dal ridotto numero di medici, in particolare specialisti, e soprattutto infermieri, determinando le note differenze di tutela della salute fra territori e fra categorie sociali del Paese.

Nel contrasto all'epidemia un ruolo centrale è stato svolto dalle strutture del Dipartimento della Protezione Civile, da lungo tempo ormai eccellente presidio pubblico in caso di emergenze e calamità. Anche in questo caso, le attività di maggiore urgenza sono state gestite prontamente. L'organizzazione del personale, delle volontarie e dei volontari afferenti le strutture della Protezione Civile ha svolto un efficace lavoro di mappatura del diffondersi del virus, aspetto quanto mai essenziale per calibrare le scelte più opportune sul piano delle chiusure e dei limiti al comportamento e alla circolazione delle persone, nonché di messa in piedi – in collaborazione con le Regioni – di strutture temporanee aggiuntive capaci di contenere e gestire al meglio i picchi dei controlli e delle ospedalizzazioni.

Considerazioni analoghe vanno svolte per le funzioni di controllo del territorio, quanto mai indispensabili durante i periodi di *lockdown*, dalle forze dell'ordine. Solo le forze della Polizia di Stato hanno realizzato a partire da marzo 2020, con una intensità particolare nei momenti di maggiori vincoli alla circolazione, decine di milioni di controlli sulle persone o su specifiche attività economiche. Evidenze elevatissime si riferiscono ugualmente alle funzioni straordinarie esercitate dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza.

Come vedremo più avanti, il tema dell'irrobustimento sul piano numerico ma soprattutto delle competenze del personale pubblico si rivela ormai come una "*conditio sine qua non*" se si intendono perseguire obiettivi più ambiziosi di efficienza e di efficacia nella gestione delle politiche pubbliche. Ciò soprattutto in vista di quella forte accelerazione che sarà impressa fino a partire dai prossimi mesi dal PNRR al funzionamento delle AAPP. Tema, quello della rigenerazione amministrativa particolarmente sentito nelle AAPP del Mezzogiorno rispetto alla quale lo stesso Piano Sud prevedrebbe l'assunzione di 10.000 giovani e rispetto ai quali la Legge di Bilancio per il 2021 ipotizza le prime 2.800 assunzioni. Numeri che dovrebbero aumentare nei prossimi mesi anche grazie a meccanismi di selezione basati sull'uso delle tecnologie digitali più rapidi e mirati.

L'ampio contributo relativo al comparto conoscenza, che analizza i primissimi anni di scolarizzazione per arrivare fino all'istruzione universitaria, conferma le luci e ombre di un sistema capace di reagire nell'insieme alle mutate condizioni di vita collettiva

(necessità di una ridotta circolazione di persone e di un maggiore distanziamento tra esse) ma con debolezze strutturali, soprattutto sul piano territoriale, tali da configurare un accesso al diritto di istruzione fortemente differenziato. La didattica a distanza sembra aver funzionato in maniera più che soddisfacente a livello dell'organizzazione universitaria, un ambito in cui la disponibilità e l'accesso alla strumentazione della didattica da remoto appare forse più scontato. Alla graduale diminuzione dell'età degli studenti sembra tuttavia corrispondere una riduzione progressiva della capacità organizzativa degli istituti scolastici. Le difficoltà, anche sul piano strettamente pedagogico, di un'organizzazione delle lezioni fruibile e efficace sul piano della trasmissione di cultura e conoscenze specifiche appaiono molto accentuate fin dai primi anni delle scuole medie. Non a caso, fino a quando le condizioni sanitarie e di circolazione del virus lo hanno consentito, le scuole elementari, per le quali la cosiddetta DAD incontra molte difficoltà, sono state opportunamente tenute aperte.

Le politiche della formazione indirizzate a dirigenti e funzionari pubblici costituiscono la missione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), oggetto da tempo di analisi da parte del CNEL. La SNA, grazie a una riorganizzazione dei processi gestionali interni all'amministrazione e a una ridefinizione delle attività dei Dipartimenti tecnico-scientifici, ha allargato negli ultimi anni la dimensione delle sue attività sia in termini di numero di corsi, edizioni, ore di didattica, ma, forse si tratta del dato più importante, di partecipanti ai corsi che hanno superato abbondantemente le trentamila unità nel corso del 2020. Stante la natura di questa Relazione, volta a svolgere una prima verifica della capacità di resilienza delle AAPP, è importante notare quanto i percorsi di formazione didattica disegnati e gestiti dalla SNA si siano rapidamente adattati alla realtà della formazione a distanza. Investimenti specifici in capitale umano indirizzati ai docenti, al personale funzionariale, ai *tutor*, e la velocità dell'adattamento delle piattaforme tecnologiche utilizzate hanno reso praticabile e pressoché immediata la transizione alle lezioni da remoto, rendendo possibile, all'interno di tale processo, un allargamento delle attività formative all'intero territorio nazionale.

Un contributo che costituisce una delle maggiori novità della Relazione 2020 riguarda l'articolazione e la gestione delle politiche anti-evasione curato dal Dipartimento delle finanze (DF) del MEF. Sulla base di tale contributo è possibile analizzare le principali linee di azione del DF e un'azione di contrasto all'evasione improntata essenzialmente a fornire servizi di qualità sempre più orientati ai bisogni dei cittadini-contribuenti, anche al fine di mitigare, nell'attuale contesto emergenziale, gli effetti della pandemia da Covid-19; a favorire la *tax compliance* e prevenire gli inadempimenti tributari; a contrastare efficacemente fenomeni elusivi ed evasivi avvalendosi di strumenti di analisi dei dati a disposizione sempre più sofisticati.

Il contributo ripercorre le principali novità emerse nelle politiche anti-evasione negli ultimi anni (novità favorite da più maturi processi di digitalizzazione) e ricorda quanto l'approvazione da parte della Commissione europea dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), previsti nell'ambito dell'erogazione delle risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), è subordinata all'implementazione delle riforme strutturali in linea con le Raccomandazioni per l'Italia approvate dal Consiglio, *Country Specific Recommendations* (CSR), nel biennio 2019-20. In particolare, la prima Raccomandazione (CSR1), in merito alla politica fiscale, è bene richiamare in dettaglio, prevede di "contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, poten-

ziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti".

Nell'ambito delle attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che costituiscono oramai una parte standard della Relazione CNEL, il 2020 ha visto la maturazione di un progetto essenziale ai fini della conoscenza dei fenomeni corruttivi dedicato alla *misurazione* del rischio di corruzione a livello territoriale e alla promozione della trasparenza. Tale progetto ha come principale obiettivo quello di costruire e rendere disponibile un set di indicatori di corruzione a livello territoriale in grado di quantificare concretamente la possibilità che si verifichino eventi patologici, oltre che quello di promuovere la trasparenza e la cultura della legalità come leve di attuazione delle politiche pubbliche e di evoluzione della fiducia nell'operato delle Amministrazioni.

Tali indicatori sono in grado di stabilire quanto è alto il rischio che si possano verificare fatti di corruzione ("indicatori di rischio") e quanto sono efficaci le misure anticorruzione adottate dalle amministrazioni ("indicatori di contrasto"). Essi funzionano come delle "*red flags*" che si attivano in presenza di una serie di anomalie.

Considerazioni simili riguardano l'intensa attività dell'Autorità sul tema della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) che rappresenta la fonte principale di dati e il nucleo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici nazionali. I dati in possesso della BDNCP mostrano, tra l'altro, che almeno una gara su tre è ancora svolta in modalità tradizionale cartacea. Per questo motivo l'Autorità ha avviato un percorso di reingegnerizzazione di più ampio respiro dei servizi di gestione del flusso di acquisizione dei dati con il principale obiettivo di semplificare il processo attraverso l'impiego delle tecnologie digitali con interfacce molto più intuitive e semplici da utilizzare da parte degli utenti, ma anche di offrire funzionalità complete per la negoziazione e la gestione del contratto. Come è noto, l'ANAC si avvale, inoltre, della BDNCP come strumento di monitoraggio del mercato degli appalti pubblici ai fini del soddisfacimento della condizionalità abilitante all'utilizzo dei fondi comunitari.

Inoltre, al fine di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria da Covid-19 e di favorire un più celere acquisto di lavori, servizi e forniture da parte delle Stazioni appaltanti, nel corso del 2020 l'ANAC ha adottato numerosi provvedimenti volti a supportare le Amministrazioni nell'assolvimento degli obblighi derivanti anche dalla normativa emergenziale.

Un'altra novità della Relazione 2020 riguarda la gestione delle politiche di coesione svolta nell'ambito della Agenzia per la Coesione Territoriale. Durante il 2020, tali politiche hanno conosciuto significativi cambiamenti originati da decisioni assunte in sede europea. In particolare, l'intervento di riorientamento e sostegno all'uso dei fondi della coesione in funzione di risposta al Coronavirus è stato avviato dalla Commissione Europea con due specifiche iniziative di investimento di risposta al Coronavirus, attuate mediante il Regolamento (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 ed il Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020. L'obiettivo di fondo di tali interventi è stato quello di mobilitare rapidamente i fondi della politica di coesione non ancora impegnati, riorientandoli (con regole semplificate) verso il contrasto dell'emergenza.

I due Regolamenti, che hanno emendato il Regolamento generale sui fondi e il Regolamento FESR per il periodo 2014-2020, hanno introdotto ampi margini di flessibilità

nelle regole di funziona- mento dei fondi strutturali. Per entità, dimensione finanziaria ed effettiva semplificazione procedurale si tratta della più importante revisione della Politica di Coesione degli ultimi dieci anni e va pressoché totalmente nella direzione da sempre sostenuta dall'Italia a livello europeo. Tale revisione presenta tre dimensioni: l'estensione dell'ammissibilità delle spese relative alla risposta alla crisi, una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse e la semplificazione.
Nell'ambito dell'operato delle amministrazioni pubbliche cui spetta la gestione delle politiche ambientali e quindi all'interno di un'area di policy destinata a rafforzarsi in maniera decisiva grazie al PNRR, la Relazione documenta in dettaglio lo sforzo sia del Ministero dell'Ambiente che di ISPRA di garantire nel corso del 2020 il livello e la qualità dei servizi offerti alle imprese e ai cittadini.
Solo per citare alcuni esempi, sono state recepite le Direttive (UE) 2018/849, 2018/851 e 2018/852 sull'economia circolare la cui attuazione consentirà al nostro Paese di poter meglio intraprendere la transizione verso un'economia circolare finalizzata a favorire il riutilizzo ed il riciclo dei beni usati permettendo al contempo una riduzione delle risorse naturali ed energetiche utilizzate in fase produttiva. Mentre è proseguito l'impegno sul tema della digitalizzazione degli adempimenti in materia di rifiuti attinente ai nuovi obblighi previsti dal sistema per la tracciabilità dei rifiuti.
Anche per quanto concerne la promozione e diffusione delle politiche integrate di prodotto e degli acquisti verdi per la pubblica amministrazione, conosciuti anche come *Green Public Procurement* (GPP), il Ministero ha attivato una serie di iniziative di formazione e di comunicazione, particolarmente rilevanti anche in considerazione dell'entrata in vigore dell'obbligo di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nel nuovo Codice dei contratti pubblici.
Inoltre, all'interno di un tema cruciale per la qualità della vita urbana, si è accentuata la spinta verso l'organizzazione della mobilità sostenibile. Singole unità locali con più di 100 dipendenti e ubicate in Comuni con almeno 50.000 abitanti, dovranno redigere annualmente il Piano degli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente, a tal fine nominando un *mobility manager*.
Più in generale, in vista dei sempre più ambiziosi obiettivi che sono stati prefissati in ambito europeo, il Ministero ha rafforzato la sua azione su più fronti: investimenti in tecnologie a basso impatto ambientale, sostegno all'innovazione nell'industria, forme di trasporto pubblico e privato sempre più pulite ed economicamente sostenibili, decarbonizzazione del comparto energetico, efficientamento energetico delle costruzioni.
In questo contesto, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) assieme al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), in considerazione della delicata missione svolta (controlli a livello nazionale e del territorio, attività di supporto tecnico-scientifico in tema di bonifiche e siti contaminati, sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale, ad esempio) hanno dovuto confrontarsi con le molte difficoltà che tutta la Pubblica amministrazione ha dovuto affrontare nel periodo dell'Emergenza Covid-19. ISPRA e SNPA sono state costrette a riorganizzarsi, rimodulando, nei limiti del possibile, le attività che il personale svolgeva usualmente in Istituto in *smart working* e riconvertendo in servizi a distanza quelli tradizionalmente erogati in presenza agli utenti interni ed esterni.
Come negli anni passati, la Relazione CNEL documenta l'azione di diverse ammini-

strazioni impegnate nel sostegno alle imprese e all'economia e al supporto dei processi di internazionalizzazione. Per quanto riguarda la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), il contributo presentato nella Relazione analizza le misure straordinarie a sostegno di Enti territoriali e imprese adottate nel 2020. In particolare, la necessità di far fronte a esigenze inedite da parte degli enti territoriali, al presentarsi della crisi sanitaria, ha spinto la CDP ad adottare misure rapide e straordinarie, per supportare le AAPP, quotidianamente in prima linea nell'emergenza epidemiologica.
È stata così varata la più vasta operazione di rinegoziazione dei mutui mai realizzata negli ultimi anni. L'operazione, rivolta a Enti Locali (Comuni, Città Metropolitane, Province, Unioni di Comuni e Comunità Montane), Regioni e Province autonome, ha consentito a circa 3.100 enti di liberare risorse, nel 2020, fino a 800 milioni di euro, con circa 80 mila prestiti rinegoziati, per un debito residuo complessivo di oltre 20 miliardi di euro.
L'operazione ha avuto l'obiettivo di supportare gli enti con una misura straordinaria in un contesto inatteso, generando un significativo impatto sul bilancio 2020 in termini di risorse liberate attraverso uno strumento di gestione attiva del debito in essere con CDP.
All'operazione di rinegoziazione si sono aggiunte altre misure straordinarie, volte ad assicurare agli Enti maggiore liquidità. CDP infatti ha provveduto:

1. all'avvio e gestione di due programmi di Anticipazione di Liquidità straordinaria a valere su risorse statali che hanno consentito di accelerare il paga- mento dei debiti commerciali e sanitari della PA;
2. al differimento delle rate 2020 per i Comuni della prima 'Zona Rossa', nelle province di Lodi e Padova;
3. al differimento di un mese del termine di esigibilità delle rate di ammortamento del 30 giugno 2020, per tutti i prestiti di titolarità di CDP, con oneri di rimborso a carico degli enti territoriali;
4. alla sospensione nel 2020 dei pagamenti della quota capitale dei mutui gestiti da CDP di titolarità MEF, concessi agli Enti locali e alle Regioni a statuto ordinario.

Sono inoltre stati messi a disposizione delle imprese italiane un totale di 6 miliardi di euro.
Per quanto riguarda le attività della SACE, nel 2020, pur in un contesto profondamente avverso, SACE ha mobilitato oltre 20 miliardi di euro a sostegno dell'export e dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, in crescita rispetto all'anno precedente, a conferma del ruolo naturalmente anticiclico della Export Credit Agency. Nel corso del 2020, all'operatività tradizionale si è inoltre aggiunto il nuovo mandato che il Governo ha affidato a SACE a sostegno della liquidità delle imprese danneggiate dall'emergenza sanitaria, facilitandone l'accesso al credito attraverso Garanzia Italia, il nuovo strumento straordinario per sostenere l'erogazione da parte delle banche di finanziamenti, con garanzia SACE e controgaranzia dello Stato Italia. Dalla data di entrata in esercizio della garanzia (20 aprile 2020) al 1 dicembre 2020 sono stati garantiti oltre 18 miliardi di euro di nuova liquidità (a beneficio di quasi 600 aziende). L'operatività di Garanzia Italia proseguirà anche per tutto il primo semestre del 2021.
Da inizio 2020 le competenze in relazione ai fondi pubblici gestiti da SIMEST sono passate, nell'ambito di un più generale trasferimento in materia di internazionaliz-

zazione, dal MISE alla Farnesina, con l'obiettivo di semplificare e rendere più efficaci ed efficienti le azioni di sostegno all'*export*, promuovendo una gestione unitaria della proiezione internazionale dell'Italia e costituendo un unico referente istituzionale sui temi dell'internazionalizzazione e della politica commerciale. Per rispondere alla forte esigenza di liquidità da parte delle imprese, causata dall'espandersi della crisi pandemica, grazie al Decreto Rilancio, è stata prevista la possibilità – fino a fine 2020, limite poi prorogato a giugno 2021 – di accedere agli strumenti di finanza agevolata SIMEST senza l'obbligo di presentare garanzie a fronte del finanziamento. Con l'acuirsi dell'emergenza economica inoltre è emersa l'esigenza di un'azione strategica e di sistema per il rilancio dell'export del "*Made in Italy*", attraverso il rafforzamento degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione e un'azione promozionale di ampio respiro. L'8 giugno viene quindi firmato il Patto per l'Export che ha destinato 1,3 miliardi di euro al Fondo 394 gestito da SIMEST per l'erogazione dei finanziamenti per l'internazionalizzazione.

Sempre nell'ambito del sostegno alle attività di produttive, il ruolo istituzionale dell'Agenzia ICE è, come noto, quello di supportare i processi di internazionalizzazione delle imprese italiane, promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo e attrarre investimenti esteri. Negli ultimi anni l'ente ha consolidato le sue principali attività, che si concentrano sull'offerta di servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, con particolare attenzione alle esigenze delle PMI.

Questi interventi sono stati particolarmente impattati dalle limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria originata dalla diffusione della pandemia da Covid-19. L'adozione, in particolare, di misure restrittive alla mobilità delle persone e alla possibilità di riunirsi ha sollevato inedite criticità richiedendo un rapido riorientamento delle attività dell'ente: l'Agenzia ha infatti perseguito l'obiettivo di garantire continuità nel supporto alle imprese in uno scenario in cui, a causa della crisi globale generata dal- la pandemia, il sostegno pubblico all'internazionalizzazione assume un ruolo ancora più rilevante.

In questo contesto l'Agenzia ha adottato delle strategie in linea con gli altri paesi europei (membri dell'EPTOA, *European Trade Promotion Organization Association*), nello specifico:

- attenuando i danni subiti dalle imprese a causa della cancellazione di decine di manifestazioni in Italia e all'estero con una politica di recovery e prevedendo particolari agevolazioni per le aziende che intendono partecipare a iniziative promozionali, estese a tutto il 2021;
- revisionando i piani di attività, nei contenuti e nelle tempistiche di attuazione;
- accelerando il processo di digitalizzazione dell'attività promozionale (principalmente con il progetto "Smart 365") e facilitando la presenza delle imprese italiane sulle grandi piattaforme internazionali di commercio elettronico (anche attraverso accordi con player primari del commercio elettronico mondiale);
- implementando una profonda revisione del catalogo dei servizi deliberata già nel 2019 e resa effettiva dal 1 aprile 2020, nella quale è stata significativamente ampliata la quota dei servizi di assistenza personalizzata resa a titolo gratuito; il maggior ricorso alle tecnologie digitali ha permesso di rafforzare in particolare i servizi informativi e di formazione (webinar Mercati in Diretta, Progetto Export Flying Desk, 137 interventi formativi tra cui *Global Start Program* e COR-

CE);

- facendo fronte al calo nelle richieste di servizi di prima assistenza, di accompagnamento e di *aftercare* da parte degli attori del processo di attrazione degli IDE, atteso e confermato da autorevoli studi di organismi internazionali, promuovendo il ricorso ad eventi in digitale.
- Implementando, sul piano organizzativo interno, misure di semplificazione; difatti, è stato prontamente attivato il ricorso allo *smart working* per la quasi totalità del personale.

La Relazione CNEL 2020, al pari di quella relativa al 2019, si allarga alla ampia area delle attività pubbliche a livello locale.

Dopo il Sistema Sanitario Nazionale, la pandemia da Covid-19 ha colpito duramente il sistema dei quasi 8.000 Comuni italiani, e degli altri enti locali (Province, Città Metropolitane e Unioni di Comuni), che costituiscono quel comparto della pubblica amministrazione più prossima ai cittadini ed ai loro bisogni primari. Attraverso le proprie attività di erogazione di beni tipicamente pubblici, come la sicurezza o la gestione del territorio, o beni cosiddetti meritori, come la gestione dei rifiuti, dei trasporti o i servizi di assistenza sociale alle famiglie e agli individui, i Comuni costituiscono quel tessuto amministrativo capillare della Repubblica che ha assicurato la continuità della vita nelle città, nelle periferie e nelle aree rurali.

La Relazione del 2019 sì era focalizzata sulla analisi della performance in termini di efficienza ed efficacia che, in logica di continuità, avrebbe dovuto essere aggiornata, utilizzando gli stessi schemi di analisi, nella Relazione 2020. L'eventuale mantenimento del piano di lavoro si sarebbe però scontrato con una realtà operativa radicalmente mutata e, dunque, si è deciso di concentrare il lavoro di analisi sugli impatti dell'emergenza della pandemia da Covid-19 e sulla capacità di ripresa. Per far ciò e differentemente dalla edizione 2019, la Relazione 2020 si è concentrata su evidenze empiriche più attuali possibili per catturare quegli elementi che hanno denotato il contesto di operatività degli enti nel corso del 2020. Con ciò sacrificando in parte l'integralità delle informazioni e ragionando in un ambito denotato, ancora, da elevata incertezza, tipico delle analisi di stima di fenomeni ancora in evoluzione. Le analisi offerte in questa sezione riguardano tre temi principali:

1. Gli impatti sulle finanze dei Comuni;
2. Gli interventi di servizio sviluppati durante la pandemia in un settore rappresentativo dell'attività dei Comuni, i servizi sociali;
3. Le competenze degli operatori della Pubblica Amministrazione locale come driver della capacità di ripresa.

In merito al primo tema, nella Relazione CNEL sono proposti due interventi. Il primo costituisce uno studio sviluppato dall'Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali, relativo all' analisi degli impatti sulle entrate e sugli equilibri di bilancio. Il secondo è una valutazione delle variazioni di spesa prodotto da SOSE spa (società pubblica che fa capo al MEF) nel proprio ruolo di supporto nell'ambito del Tavolo di confronto, previsto dalla normativa, per la determinazione dei fabbisogni di ristoro e dei criteri di riparto del relativo fondo. Il primo lavoro si fonda su ipotesi di studio accademiche autonome, mentre il secondo è una analisi che ha dato vita ad una azione di *policy* legittimata dai vari attori in gioco (Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero dell'Interno, ANCI e UPI) tesa alla distribuzione

delle risorse a supporto degli Enti locali.
L'analisi sulle entrate, in particolare, mette in luce che le minori entrate correnti attese per il 2020 oscillano fra 5,2 mld e 7,6 mld, con una media attesa di 6,1 mld e che, si tratta di stime, dal 12,6% (ipotesi migliore) al 23% (ipotesi peggiore) delle Amministrazioni comunali saranno in maggiore difficoltà a raggiungere l'equilibrio di bilancio di parte corrente per il 2020. Al tempo stesso si rileva che si indeboliscono ulteriormente le aree geografiche già a rischio di tenuta dei conti pubblici locali mentre sono attese criticità anche in quei territori con tradizione di Comuni con discreti equilibri finanziari; un quadro che, se confermato, potrebbe ridurre la capacità di investimento dei Comuni.
Le stime realizzate mostrano che i Comuni che hanno subìto gli impatti peggiori sono quelli turistici, quelli di più grandi dimensioni e quelli in procedura di riequilibrio. Nell'insieme il sistema dei Comuni esce dal 2020 appesantito da una maggiore vulnerabilità finanziaria, che lo pone meno resiliente a futuri shock.
Riguardo all'andamento della spesa, le informazioni in possesso finora delineano un quadro di forte incertezza, con Comuni che hanno aumentato la spesa ed altri che l'hanno diminuita. In parte ciò è causato dalla difficoltà di stimare il reale andamento del gettito fiscale locale, specie laddove queste finanziano in maggior misura la spesa locale (ossia nei Comuni con maggiore autonomia finanziaria). In parte, ciò anche a seguito della formulazione delle norme di utilizzo delle risorse integrative straordinarie messe a disposizione dallo Stato, per le quali non è risultato sin da subito chiaro quali fossero le effettive possibilità di utilizzo (funzioni fondamentali vs. funzioni non fondamentali, spesa causata direttamente vs. spesa causata indirettamente dalla pandemia, etc.). La rendicontazione ordinaria di aprile 2021 e la rendicontazione straordinaria di ricognizione della perdita del gettito 2020 prevista per il 31 maggio 2021 (D.L. 104/2020 art. 39 con scadenza procrastinata dalla Legge di Bilancio 2021) getteranno luce sui reali effetti della pandemia sull'esercizio finanziario 2020.
In merito al secondo tema, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali offre una panoramica di 233 pratiche virtuose in tema di servizi sociali, scomposte a loro volta in 495 tipologie di attività, adottate durante il *lockdown* dai Comuni, facendo emergere un quadro di "capacità trasformativa" senza precedenti. Capacità non solo di adattare i propri servizi a supporto delle categorie più deboli alla situazione d'emergenza, ma anche di lavorare insieme alle associazioni, alle imprese, ed agli altri organi di governo, e dunque diventando veri e propri perni di "network civici".
Il terzo tema è affrontato con uno studio commissionato dal CNEL a IPSOS, che fa il punto della situazione sulle competenze della Pubblica Amministrazione locale in vista della ripresa. Attraverso una indagine "a specchio", IPSOS fornisce due prospettive di analisi: quella interna, che attraverso un campione di amministratori e dirigenti di 150 Enti locali, dai Comuni alle Regioni, propone i bisogni avvertiti dagli operatori; quella esterna, che, attraverso una indagine campionaria, interpreta i nuovi bisogni emergenti dei cittadini. Ne risulta un quadro in cui gli operatori lamentano una urgente necessità di accrescimento delle competenze, specie negli ambiti di maggiore sensibilità dei cittadini, in particolare digitalizzazione, ambiente, progettazione/edilizia. Ma anche il "motore" della macchina, i servizi amministrativi ed economico-finanziari e la progettazione europea, necessita di una attenzione speciale, non più rinviabile. Sul piano dell'organizzazione del lavoro, lo *smart working* è destinato a

connotare il lavoro della Pubblica Amministrazione (anche a livello locale) del futuro, supportato dall'approvazione dei cittadini.
Come si è visto, la resilienza delle amministrazioni è riscontrabile sia negli aspetti di carattere trasversale che in quelli di tipo settoriale. Nondimeno, la Relazione non può che sottolineare quanto alcuni elementi di fondo e alcuni altri aspetti specifici si pongano a ostacolo di una migliore capacità operativa delle organizzazioni pubbliche.
Moderni e più rapidi processi di assunzione e selezione di nuove e specifiche professionalità sono stati al centro della presentazione al Parlamento delle linee programmatiche del Ministro della Pubblica Amministrazione. Nessuna organizzazione, pubblica o privata, può funzionare al meglio senza le necessarie competenze a disposizione. Le conseguenze di un blocco del *turnover* protrattosi troppo a lungo e dell'inevitabile, correlato invecchiamento della platea dei dipendenti pubblici la cui *media* di anzianità anagrafica supera i 50 anni (ma con aree come quella delle amministrazioni centrali nelle quali i problemi di invecchiamento professionale sono ancora più evidenti) sono tipiche di qualsiasi organizzazione: minore energia nell'esercizio del lavoro quotidiano, obsolescenza delle competenze e perfino ostilità nei confronti dei processi innovativi, demotivazione diffusa. Tutti i settori esaminati nella Relazione sottolineano la realtà di organizzazioni in genere sguarnite del personale necessario, prive delle nuove conoscenze e capacità necessarie per calare in concreto i programmi di innovazione digitale, lontane da quegli aspetti specifici di cultura gestionale (*skills* sul piano della comunicazione, delle competenze relazionali, dell'attitudine al raggiungimento di risultati concreti e misurabili) che spesso costituiscono la differenza principale tra un'amministrazione dinamica e ben gestita da una semplicemente inerziale e adempitiva.
Alla luce di queste evidenze, la resilienza mostrata dalle AAPP nei drammatici mesi dell'epidemia risulta ancora più importante. La sfida del PNRR è però di un'altra dimensione e necessita di quella serie di interventi, già annunciati, in tema di determinazione dei fabbisogni di personale, di semplificazione delle selezioni concorsuali, di maggiore attenzione alle esperienze professionali maturate dalle persone interessate da un lavoro pubblico.

1.2. GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA CRISI PANDEMICA

I principali atti emanati dal Governo e dal Parlamento

Il 30 gennaio 2020, in seguito alla segnalazione da parte della Cina (31 dicembre 2019) di un *cluster* di casi di polmonite ad eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina. Come risulta anche dal sito Internet istituzionale, il giorno successivo il Governo italiano, dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati a partire dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, ha proclamato lo stato di emergenza e messo in atto le prime misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale. Per l'attuazione e il coordinamento delle suddette misure, come è noto, lo Stato non si è limitato a intervenire con atti legislativi e provvedimenti del Governo, ma anche con atti emanati dal Commissario straordinario per l'emergenza (nominato ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020), dalle Regioni nonché da diversi ministeri ed enti pubblici, tra i quali il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero della Giustizia, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dello sviluppo economico, il Dipartimento della Protezione Civile e l'INPS.

Sulla materia è intervenuta anche la Corte dei conti emanando (con la recente Deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR) le "*Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19*". Da un punto di vista costituzionale, nonché di valutazione delle politiche pubbliche, corre l'obbligo di evidenziare con preoccupazione la tendenza alla riduzione della capacità del Parlamento di svolgere attività legislativa e al contestuale incremento del "ruolo normativo" del Governo, ruolo riconosciuto dalla Carta ma che sembra aver assunto proporzioni forse eccessive. Il Parlamento non è stato posto in grado di svolgere il suo ruolo di garante della sovranità popolare e del dibattito pluralistico anche nell'applicazione delle riserve di legge. Il "principio di necessità" era già noto al diritto romano e si esprimeva nel brocardo «*necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*» (la necessità non conosce leggi, ma diventa essa stessa legge). Questa espressione indicava i poteri eccezionali esercitabili nei casi in cui si doveva fronteggiare una situazione imprevista e imprevedibile, caratterizzata dall'urgenza e improrogabilità del provvedere. Non era mai capitato di assistere, se non in tempo di guerra, a una limitazione di diritti e di libertà fondamentali della persona (si pensi, ad esempio, alla libertà di circolazione e di soggiorno, alla libertà di riunione, alla libertà religiosa) garantiti dalla nostra Costituzione democratica e repubblicana, come quella imposta a tutto il popolo italiano dai decreti governativi emanati per contenere il rapido diffondersi del contagio da Coronavirus. La maggior parte degli studiosi della materia è infatti concorde nel configurare come un possibile *vulnus* all'assetto costituzionale l'ingente ricorso, in luogo dei decreti-legge, allo strumento dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri - sottratti al controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione e delle Camere in quella della conversione - per imporre tali limitazioni. Inoltre, sotto il profilo della tecnica norma-

tiva, il frequente ricorso agli strumenti di richiamo di prescrizioni, del rinvio a norme, della totale o parziale abrogazione di articoli nonché della conferma e/o modifica e integrazione di disposizioni contenute nei provvedimenti precedenti - che richiedono al lettore di munirsi di tali atti e di farne una lettura che possiamo definire cavillosa – non rispondono ai criteri di immediata comprensibilità, semplicità e chiarezza che dovrebbero caratterizzare gli atti in questione. La stessa dottrina rileva altresì che, nonostante i decreti - legge nn. 6 e 19 del 2020 abbiano rinviato allo strumento del DPCM l'attuazione delle misure applicative, si è trattato di una "delega in bianco" non del tutto compatibile con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di ordinanze contingibili e urgenti. Del resto, anche per le ordinanze emanate dal Servizio nazionale della protezione civile - provvedimenti volti al coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale - la legge (art. 25 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) prevede che siano adottate "*in deroga ad ogni disposizione vigente*" ma "*nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza*" e "*nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea*", nonché che esse siano emanate "*acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate*".

Per quanto riguarda la valutazione delle politiche pubbliche, il superamento delle norme e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo può comportare il rischio di allentamento della tenuta di elementi ordinamentali fondamentali, quali la responsabilità politica e la partecipazione parlamentare alla formazione delle leggi, con ripercussioni sulla qualità del processo democratico, di legittimazione delle scelte che in esso si adottano e infine, sulla fiducia verso il sistema politico e, di conseguenza, sulle Istituzioni. "*In tutti i momenti di crisi, che naturalmente si caratterizzano per disagio sociale e psicologico diffuso da parte di cittadini e operatori economici, la fiducia diviene bene essenziale non solo per vincere il disorientamento diffuso nella popolazione ma anche per ridare spinta alle scelte delle persone e al dinamismo della economia. Il CNEL ispira la propria riflessione sulla crisi alle parole del Presidente della Repubblica: "Il pluralismo e l'articolazione delle istituzioni repubblicane sono e devono essere moltiplicatori di energie positive, ma questo viene meno se, nell'emergenza, ci si divide e la libertà rischia di indebolirsi quando si abbassa il grado di coesione e di unità tra le parti. È questa la prima responsabilità delle istituzioni democratiche, a tutti i livelli", ha sottolineato il Capo dello Stato aggiungendo che "questa è la lezione che la pandemia" ci ha imposto "con durezza""*[1].

Il contesto delineato negli ultimi anni conferma l'attualità della conclusione dell'indimenticato "Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato", che Massimo Severo Giannini trasmise alle Camere nel 1979: "*La situazione è, sì, gravissima ma non irreversibile. Si confida che la saggezza del Parlamento possa dare la spinta che occorre per iniziare a risalire*". Una spinta che, limitando il ricorso alla decretazione d'urgenza, si concentri verso la costruzione di leggi di delega ben concepite e dalla rapida attuazione, predisposte con il coinvolgimento attivo e trasparente dei diversi soggetti e interessi coinvolti, restituendo alle Camere la funzione di rielaborazione legislativa,

1. CNEL, Osservazioni e Proposte sul Disegno di Legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale triennio 2021- 2023 (AC. 2790) - Assemblea del 25 novembre 2020, pag. 14.

anche alla luce del riaccorpamento delle commissioni permanenti e dalla riorganizzazione del bicameralismo che certamente saranno necessari in seguito alla riduzione dei parlamentari, confermata dal recente referendum costituzionale. Il CNEL ritiene doveroso ribadire[2] in questa sede che "*lo Stato deve creare i prerequisiti e le condizioni affinché gli attori privati possano investire ed operare secondo le dinamiche di mercato in un contesto favorevole di istruzione, ricerca, efficienza ed efficacia della PA. Le politiche pubbliche dovranno favorire la trasformazione selettiva del sistema produttivo italiano lungo le direzioni utili alla modernizzazione e al recupero di efficienza, in coerenza, e non dipendenza, con quanto indicano i progetti di rilancio dell'UE, rafforzando il partenariato pubblico-privato. Si sottolinea qui l'esigenza di una capacità di programmazione che purtroppo in passato è mancata. È importante cambiare il modello di sviluppo partendo da una elaborazione di un piano credibile di semplificazione, amministrativa e procedurale, della macchina pubblica e in particolare del sistema della giustizia. Un intervento strutturale in grado di produrre benefici in modo trasversale su tutto il sistema pubblico e privato*".

Il ruolo svolto dal CNEL

Il CNEL è stato coinvolto nei procedimenti legislativi per l'approvazione delle misure fondamentali che hanno inciso sull'economia e sul lavoro. Sin dal mese di marzo dello scorso anno, il Consiglio è stato invitato - ai sensi dell'art. 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 - nelle sedi delle Commissioni parlamentari competenti a dare il proprio contributo all'elaborazione della legislazione, esprimendo l'avviso degli esperti, dei rappresentanti delle categorie produttive, delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato che ne fanno parte. Oltre ai documenti di osservazioni e proposte presentati contestualmente alle audizioni del Presidente sui contenuti dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge più rilevanti dal punto di vista delle misure emergenziali adottate, al CNEL è stato richiesto il proprio contributo anche nell'elaborazione dei principali provvedimenti in materia economica, quelli collegati alla manovra di bilancio, nonché le proposte di utilizzo dei fondi del *Recovery Plan*[3].

In particolare, su invito della Commissione V (Bilancio) del Senato, contestualmente alle audizioni del Presidente, il CNEL ha presentato i documenti di Osservazioni e Proposte sul disegno di legge A.S. 1746 (conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 recante *misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19*) in data 10 marzo 2020 [4]e sul disegno di legge

2. CNEL, Audizione informale sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *recovery fund* e strategia europea sull'emergenza presso la V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, 7 Settembre 2020.

3. La raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 è pubblicata sul sito istituzionale al link: https://www.CNEL.it/Comunicazione-e-Stampa/Emergenza-Coronavirus/Documenti/Documenti-Governo-e-Parlamento
La raccolta degli atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nella sezione "Aree tematiche", alla voce "Coronavirus", è disponibile al link: https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglioArea/12 .
Sempre in materia di documentazione sull'emergenza sanitaria da COVID-19, si ritiene utile segnalare la raccolta dei dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica al seguente link: http://senato.it/Leg18/20101?categoria=1301

4. Il documento è reperibile al link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/f6e92c97-46df-4145-8e97-764623933134/DOC_OSP_AS_dl_2_marzo_2020_n_9_emergenza_Coronavirus_audizio-

A.S. 1766 (conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante *misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19*) in data 25 marzo 2020[5]. Inoltre, su invito delle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei deputati, ha presentato il documento di Osservazioni e Proposte sull'Atto C. 2461 di conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, approvato dall'Assemblea in data 22 aprile 2020[6]. Infine, ancora su invito della Commissione V (Bilancio) del Senato, ha presentato una Memoria scritta del Presidente, nell'ambito del ciclo di audizioni preliminari all'esame del disegno di legge S. 1925 concernente la conversione del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia in data 4 settembre 2020.
Come accennato sopra, il CNEL è stato chiamato ad esprimere le proprie valutazioni anche nell'ambito della manovra di bilancio e della predisposizione del PNRR, cui ha contribuito con i seguenti documenti[7]:
Osservazioni e Proposte sul Documento di Economia e Finanza 2020 per l'audizione del CNEL alle Commissioni congiunte Bilancio del Senato e della Camera dei deputati del 29 aprile 2020
Documento per l'audizione informale di rappresentanti del CNEL, in videoconferenza, presso gli Uffici di presidenza riuniti, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020
Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, finalizzato all'audizione informale del Presidente sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery fund* e strategia europea sull'emergenza presso la V Commissione Bilancio della Camera dei deputati – 7 settembre 2020
Osservazioni e proposte concernenti l'esame della nota di aggiornamento al DEF 2020, ai sensi dell'articolo 10, lettera b) della legge 30 dicembre 1986, n. 936 per l'audizione del Presidente presso la V Commissione Bilancio della Camera dei deputati – 12 ottobre 2020
Osservazioni e proposte sul disegno di legge recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale triennio 2021- 2023* (AC. 2790), approvato dall' Assemblea del 25 novembre 2020 per l'audizione informale del Presidente dinanzi alle Commissioni Bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato

Gli stress-test sui settori strategici e gli scenari post-covid
Più in generale, il CNEL, all'insorgere dell'emergenza da Covid-19 ha prontamente riorientato la quasi totalità delle attività di programma verso la promozione ed il coordinamento istruttorio di iniziative tese ad offrire agli organi costituzionali le rileva-

ne_10_03_2020%20(2).pdf
5. Il documento è reperibile al link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/21363390-0aae-46e8-befd-097eefffd802/OSP_Audizione_25_marzo_2020%20_su_DDL_a_s_1766_conversione_DL_17_03_2020_n_18_emergenza_COVID_19.pdf
6. Il documento è reperibile al link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/f03ab71d-d1e6-45eb-98fc-c2db4ef441a4/OSP_389_C-19_22_04_2020_167_Marcato.pdf
7. I documenti elencati sono reperibili al link: https://www.CNEL.it/Documenti/Osservazioni-e-Proposte

zioni, le riflessioni e le proposte promananti dalle organizzazioni produttive in esso rappresentate.
In particolare, previo esame dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio di Presidenza, l'Assemblea, riunita da ultimo il giorno 8 aprile 2020, ha approvato il progetto *Stress Test*, riferito ai settori fondamentali dell'economia, delle infrastrutture materiali e immateriali e del sistema pubblico.
Tale progetto individua dieci settori strategici sui quali avviare rilevazioni e approfondimenti avvalendosi sia dei contributi delle Organizzazioni presenti nella Consiliatura del CNEL con propri rappresentanti, sia di qualificati organismi di ricerca e di accademici, anche nell'ambito delle convenzioni in atto con Università italiane.
A tale scopo sono stati avviati gruppi di lavoro nelle materie del turismo, della logistica, dell'agricoltura, della salute e dei pubblici servizi sociali, dell'istruzione che operano nell'ambito delle Commissioni istruttorie Politiche economiche (I), Politiche sociali e sviluppo sostenibile (II), Politiche UE e cooperazione internazionale (III).
In questi cinque settori i gruppi di lavoro, composti da rappresentanti delle parti sociali con specifiche competenze nelle materie trattate, hanno elaborato documenti contenenti l'analisi di contesto e proposte di azione nel breve e lungo periodo[8].
Sempre al fine di comprendere i possibili scenari post-pandemia, il CNEL ha raccolto i contributi di 16 autorevoli economisti, politici e giuristi in un libro, "*Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*"[9]. Il volume, nato da un'idea del presidente Tiziano Treu che ha curato l'introduzione, contiene 16 riflessioni sugli impatti della pandemia e possibili scenari nazionali ed internazionali che si verranno a delineare, scritte da Emma Bonino, Massimo Bray, Guido Brera, Giuseppe De Rita, Maurizio Ferrera, Franco Gallo, Luca Jahier, Enrico Letta, Mauro Magatti, Romano Prodi, Lucrezia Reichlin, Chiara Saraceno, Paola Severino, Giovanni Tamburi, Giulio Tremonti e Stefano Zamagni.
L'obiettivo è quello di "*offrire alle istituzioni e ai decisori pubblici, alle organizzazioni sociali e politiche e anche alle persone che vogliono riflettere, elementi preziosi per orizzontarsi in un futuro che si presenta incerto come non mai, ma anche aperto a nuove possibilità*", come scrive il presidente Treu nell'introduzione.
Ma il contributo del CNEL è andato oltre, sostanziandosi principalmente nei seguenti atti contenenti proposte concrete di intervento in settori rilevanti per la vita dei cittadini[10]:
Osservazioni e proposte per la ricostruzione dopo la crisi Coronavirus, approvato dall'Assemblea il 22 aprile 2020
Osservazioni e Proposte sulla mobilità e la sicurezza stradale dopo il Coronavirus, predisposto dalla consulta nazionale per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile e approvato dall'Assemblea in data 27 maggio 2020

8. Cfr. documenti ai seguenti link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/57a186d9-6fc4-462f-b609-5674f42a057d/OSP_390_C19_08_05_2020_STRESS_TEST_LOGISTICA_Marcato.pdf; https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/42bfb81c-9509-483c-95e7-9a8908f70c8a/OSP_397_Contributi_semplificazione_innovazione_Marcato.pdf;
9. Il volume può essere scaricato al link: https://www.CNEL.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/1196/"IL-MONDO-CHE-VERR192"-LIBRO-DEL-CNEL-CON-I-CONTRIBUTI-DI-ECONOMISTI-POLITICI-E-GIURISTI
10. I documenti elencati sono reperibili al link: https://www.CNEL.it/Documenti/Osservazioni-e-Proposte

Osservazioni e Proposte sulla semplificazione, approvato dall'Assemblea del 28 luglio 2020
Osservazioni e proposte sul *Next generation EU* per le pari opportunità di genere, predisposto dal forum permanente per le pari opportunità di genere anche a seguito delle audizioni svolte presso la Commissione istruttoria seconda integrata con la partecipazione di esperti rappresentanti di INAPP, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", MEF - Dipartimento per gli Affari Generali e MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato e approvato dall'Assemblea in data 30 settembre 2020
Osservazioni e Proposte su *"Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo"*, predisposto dalla Commissione III e approvato dall' Assemblea del 25 novembre 2020

Le principali valutazioni del CNEL

Nel primo documento di Osservazioni e Proposte, presentato su richiesta della Commissione Bilancio del Senato sul ddl di conversione del primo decreto-legge contenente misure emergenziali da applicarsi su tutto il territorio nazionale (decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 recante *misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19*), il CNEL da subito sottolinea la necessità di un adeguamento del decreto-legge anche "*con riferimento alla **quantificazione delle risorse** messe a disposizione per le misure che comportano oneri per lo Stato*", nonché l'utilità di "*integrare la normativa con un meccanismo "aperto" di rinvio, salvo il progressivo adeguamento delle risorse con ulteriori disposizioni di urgenza*", tenuto presente che l'emergenza epidemiologica interviene in un **contesto di *"blocco produttivo"* e ristagno di produttività** che da anni continua a caratterizzare interi settori dell'economia italiana. Nel testo del documento si evidenzia, altresì, che l'impatto economico dell'emergenza sarà "*rilevante e duraturo, sui settori industriale, agricolo e dei servizi. Ciò rende necessari **interventi sul fronte bancario** (con la sospensione delle rate dei finanziamenti e agevolazione del credito), su quello **lavoristico** (con estensione degli ammortizzatori sociali alle microimprese e ai lavoratori autonomi) e **tributario***" e che "*l'emergenza impone di rivedere i vincoli generali (fiscal compact compreso) con decisioni tempestive, in un'ottica generale che va oltre l'emergenza in atto*". Pertanto, "*l'emergenza deve essere affrontata tenendo conto di un **orizzonte di lungo periodo**, non soltanto attraverso l'introduzione di misure urgenti, pur condivise, intraprese durante la crisi epidemiologica. L'emergenza in corso mette in luce gli effetti drammatici di un processo di **riduzione del finanziamento del sistema di investimenti pubblici** durato molti anni e di una composizione della spesa pubblica inefficace. Non si può ignorare, al riguardo, come l'attuale emergenza sanitaria evidenzi gli effetti di una serie di riforme che, orientate ad un marcato decentramento, ha spesso favorito il sistema privato rispetto a quello pubblico. Il CNEL più volte sottolineato che è diventato urgente definire un insieme di interventi mirati alla domanda aggregata, e in particolare agli investimenti, che vanno sbloccati soprattutto nei settori strategici sanitario, socioassistenziale, dell'istruzione e della ricerca, per mettere in moto il Paese lungo tre direzioni: **innovazione, crescita ed espansione del mercato interno**. L'altra variabile che con gli investimenti compone la domanda aggregata, il consumo, è una leva che risente rigidamente di un processo di concentrazione della distribuzione del reddito, in corso da anni, e da una dinamica che senz'altro è risultata compressa a causa del meccanismo dei mancati rinnovi contrattuali*".

Per quanto riguarda il tema del sostegno all'occupazione, affrontato dal decreto in esame, al capo II, con riferimento agli **ammortizzatori sociali** per i lavoratori dipendenti, nel testo il Consiglio segnala "*che la risposta in termini di risorse e di strumenti non è assolutamente adeguata a fronteggiare gli effetti di lungo periodo della crisi. L'intervento della cassa integrazione in deroga era d'altronde già di per sé insufficiente al momento dell'adozione del decreto-legge in cui l'attenzione era concentrata sulle c. d. zona rossa e zona gialla. Vi è necessità di un* ***ripensamento integrale delle misure*** *che devono riguardare tutto il territorio nazionale. Per scongiurare il rischio concreto di indurre i datori di lavoro a scelte drastiche, con conseguenze deleterie sui livelli occupazionali. Sempre con riferimento alle misure sulla cassa integrazione, è impellente l'esigenza di* ***semplificazione delle procedure****, che trova una risposta solo parziale nelle norme del decreto-legge: un accesso più snello ai trattamenti ordinari per i datori di lavoro è un obiettivo che merita di essere perseguito, e su questo fronte le parti sociali possono fornire il loro apporto, prevedendo un ruolo attivo degli enti bilaterali sul territorio per favorire l'accesso agli strumenti previsti, anche eventualmente nella direzione dell'integrazione del trattamento economico. Le parti sociali sottolineano peraltro che l'introduzione di semplificazioni procedurali per le imprese che intendono accedere alla cassa integrazione ordinaria e all'assegno ordinario, prevista con lo scopo condivisibile di rendere più agevole l'iter di accesso in una fase emergenziale, rischia tuttavia di rendere impossibile monitorare l'utilizzo dello strumento e denunciarne eventuali abusi. Si auspica pertanto la previsione di forme di* ***verifica a consuntivo****, e si ritiene necessario consentire l'accesso alla CIG e al FIS in deroga ai vigenti requisiti (vincoli di accesso, tetti, periodi neutralizzati) in tutte le zone che sono state interessate da ordinanze, a maggior ragione in considerazione della capienza dei fondi. (…) L'articolo 16 interviene su un tema caro al CNEL, che ha al suo interno attivato una Consulta specifica che elabora proposte sui temi del* ***lavoro autonomo e professionale****. Viene istituita un'indennità mensile di 500 euro, fino a un massimo di tre mesi, in favore dei lavoratori autonomi, dei collaboratori coordinati e continuativi e degli agenti rappresentanti. Su tale indennità il CNEL esprime posizioni di generale apprezzamento e, insieme, di cautela. Apprezzamento, perché il legislatore interviene in un settore nel quale nell'attuale quadro normativo non sono previsti strumenti di sostegno al reddito né altre forme di ammortizzatore sociale che possano sostenere le categorie del lavoro autonomo nel caso di ingenti decurtazioni del reddito dovute agli andamenti del ciclo economico generale o ad una crisi del comparto. Perplessità vengono piuttosto manifestate in merito all'estensione generalizzata della tutela a tutte le professionalità della "galassia" del lavoro autonomo, senza tener conto delle differenze esistenti anche solo in termini di reddito e soprattutto senza alcuna relazione rispetto al reddito percepito nei mesi precedenti l'emergenza sopravvenuta. Il limite della misura consiste in sostanza nella elargizione di una tantum, peraltro priva di contribuzione figurativa, plausibilmente foriera di iniquità, mentre il CNEL da tempo chiede per i lavoratori della categoria l'introduzione di uno strumento di sostegno sperimentale nel quale sia garantita la corrispondenza tra contribuzione e prestazione erogata. L'indennità prevista dall'articolo 16 appare comunque come un primo intervento che può aprire un dibattito per una riforma strutturale ormai improcrastinabile. Il mondo del lavoro autonomo segnala, peraltro, la criticità dell'esclusione dal beneficio dei professionisti iscritti alle loro casse private di previdenza. Limitare l'indennizzo ai soli lavoratori iscritti all'Inps è discriminatorio, poiché le risorse provengono dal Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, che è finanziato con risorse pubbliche e dunque derivanti anche dalle tasse pagate dai liberi professionisti e dalle stesse casse previdenziali private. Con riferimento a questa platea, dovrebbe essere consentito l'intervento*

delle stesse in deroga ai regolamenti vigenti, per far sì che le casse di previdenza possano sostenere gli iscritti che risultano impediti a lavorare per effetto delle misure adottate.".
Il parere si sofferma, altresì, sulle previsioni recate dall'articolo 18, che prevede l'ampliamento dei massimali degli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico per i *personal computer* e relativi servizi informatici, compiendo in seguito un'ampia disamina sulle questioni relative alla **carenza di organico in ambito medico-sanitario**, al ricorso al "*reclutamento emergenziale*" per "*il potenziamento dei presidi sanitari*" e valutando con favore l'avvio di un **percorso di rifinanziamento del Servizio Sanitario Nazionale**. Nel documento si considera che "*purtroppo, le misure previste dalla legge di bilancio sono state scavalcate in termini di urgenza dalla emergenza in atto. Ben vengano quindi le misure urgenti e provvisorie degli articoli 23 e 29 del DPCM 2 marzo 2020, che possono tamponare la difficile situazione del personale e delle strutture sanitarie in questi giorni.*" Riguardo all'articolo 35, che prevede "*disposizioni in materia di **ordinanze contingibili e urgenti***", il Consiglio osserva che esso "*introduce una revoca del potere di ordinanza ai sindaci (ma non alle Regioni) che non è diffusamente illustrata nella Relazione. Sfuggono le ragioni che inducono ad una generalizzata revoca dei poteri di urgenza dei sindaci in relazione all'emergenza in atto, che potrebbe impedire la tempestività di provvedimenti che dovessero rendersi necessari per eventualità non considerate dalle decisioni centrali (ad es. l'esodo di cittadini dal nord ai comuni del sud) o anche imprevedibili al momento*".
In conclusione, il CNEL "*segnala con preoccupazione che la gravità e la lunghezza della crisi in corso avranno impatti determinanti nei settori del **commercio**, **pubblici esercizi e trasporti**. Le disposizioni emanate impattano direttamente sul settore delle imprese di trasporto e della logistica e allarmano, comprensibilmente, i rappresentanti di categoria, che invitano a superare l'incongruenza che si registra tra le regolamentazioni introdotte a livello nazionale e regionale*".

Osservazioni e Proposte sul disegno di legge A.S. 1766 (Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno Economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19) – Esame presso la Commissione V Bilancio del Senato della Repubblica - 25 marzo 2020
Il documento, presentato su richiesta della Commissione Bilancio del Senato, è articolato in 6 paragrafi: 1. Introduzione; 2. Misure per il sistema sanitario nazionale e i servizi pubblici essenziali; 3. Misure per imprese e lavoratori dipendenti e autonomi; 4. Misure per la famiglia; 5. Sistema scolastico e altri interventi; 6. Lavoro presso il CNEL di raccolta delle richieste e proposte delle organizzazioni sociali e produttive.
Al testo è altresì allegata una sinossi delle valutazioni, allo scopo di evidenziarne la ricorrenza tra le varie organizzazioni e le priorità per ciascuna di esse.
Nel documento si sottolinea che, "*in termini di **finanza pubblica**, l'Italia è giunta all'infausto insorgere della crisi pandemica in **condizioni di netto miglioramento***". Ciò è confermato dai dati ufficiali resi noti dell'ISTAT il 2 marzo scorso: un disavanzo delle pubbliche amministrazioni del 2019 che è risultato pari all'1,6% del Pil contro il 2,2% previsto nei documenti previsionali e programmatici; l'avanzo primario è risultato più elevato dell'obiettivo, salendo dall'1,5% del 2018 a 1,7% del Pil (contro una pre-

visione dell'1,6%); il debito pubblico risultava in diminuzione; gli investimenti fissi lordi nel 2019 sono cresciuti dell'1,4%. Tali evidenze contabili apparivano il risultato di riforme strutturali già in atto e di efficaci azioni di riduzione dell'evasione fiscale e contributiva, per esempio, in materia di IVA (con un miglioramento, in termini di maggiori entrate, superiore a 3 miliardi di euro), che probabilmente va attribuito al meccanismo della fatturazione elettronica. In esso si evidenzia, inoltre, che "*la posizione finanziaria dell'Italia appare, nel concreto, assai più solida di quanto non siamo abituati a ritenere. L'Italia è l'unico Paese dell'Unione che ha conseguito ininterrottamente per 29 anni un avanzo primario nel suo bilancio pubblico*". Si ricorda che il CNEL, in occasione della riunione annuale del 2019 dei Consigli Economici e Sociali dell'UE, ha lanciato un **appello per un profondo ripensamento delle politiche economiche europee** che aveva come suo elemento centrale il rafforzamento del bilancio dell'Unione, anche con l'esperimento di limitate emissioni di debito pubblico dell'Unione i cui proventi confluissero nel bilancio comune per investimenti strutturali. La situazione presente, che modificherà profondamente l'intero sistema economico, trasforma questo auspicio in una necessità.

Si suggerisce, inoltre, di valutare la possibilità di avviare l'**emissione di titoli di Stato a lunga scadenza per finanziare il Sistema Sanitario Nazionale**, mirati alle esigenze delle famiglie, come accadde nel 2012 (*Buono Italia*), con titoli di piccolo taglio (1000 euro), che sarebbero certamente bene accolti dagli italiani. Nel parere si sottolinea, altresì, l'esigenza di "*un'azione coordinata e solidale a livello di Unione europea, rafforzando gli strumenti ordinari del bilancio comune*", nonché la convinzione che "*l'Italia ancora una volta contribuirà a tener vivo lo spirito ideale che condusse alla nascita della comunità europea nel 1957, e che questo, come ha affermato il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, dovrebbe prevalere "quantomeno per comune interesse"*.

Il CNEL sottolinea, altresì, che *"l'Italia dovrà fronteggiare il completo **blocco** per un tempo imprevedibile della **filiera del turismo** (che è stata decisiva per il superamento della grande recessione 2008-2015); il blocco delle **esportazioni** potrà essere più o meno grave in funzione del diffondersi di una recessione globale nei Paesi che hanno rappresentato in questi anni il traino dell'economia mondiale. L'unico dato che si può citare fin d'ora è la valutazione espressa dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ha stimato in **25 milioni di disoccupati** l'ipotesi mediana che dovremo fronteggiare in caso di un superamento della pandemia nel corso della prossima estate. Sarà inevitabile una fase di sostituzione di domanda estera con domanda interna, per non accettare la distruzione di capacità produttiva in settori importanti. Va tenuta presente anche la probabile suddivisione in fasi dei mesi che abbiamo di fronte. I. La **fase della piena emergenza**. II. La **fase dell'uscita graduale dall'emergenza**, in presenza del virus, con modalità che andrebbero individuate fin da ora per "riaprire in sicurezza". III. La **fase di ripresa**, pronti ad affrontare un'eventuale **nuova ondata del virus nel prossimo autunno-inverno**. Questa suddivisione in fasi lascia intendere che difficilmente la ripartenza potrà essere completa, fino a quando il virus non sarà debellato dal punto di vista medico. Questo implica che le nostre società dovranno sopportare costi importanti per la protezione sociale e individuale, anche nel momento della ripresa*".

Con riguardo alle **misure per il sistema sanitario nazionale e i servizi pubblici essenziali**, nel testo si evidenzia sia la natura necessariamente eccezionale e derogatoria rispetto alle regole generali di alcuni provvedimenti e la necessità di adattarli alla fine dell'emergenza per metterli a regime e renderli coerenti col sistema, sia la circo-

stanza che "*altri provvedimenti invece prefigurano regole innovative che possono indicare una tendenza da valorizzare in futuro con i necessari aggiustamenti, ad esempio: 1) tutele più significative e adatte per i lavoratori autonomi; 2) politiche di sostegno alla genitorialità e alla conciliazione vita lavoro; 3) nuove regole per ammortizzatori sociali universalistici (diversi dal reddito di cittadinanza) adatti alle realtà dei mercati del lavoro cd. transizionali che caratterizzeranno anche il dopo emergenza*".

Nel parere si rileva, inoltre, che la struttura del decreto-legge in esame "*è in sintesi articolata in quattro blocchi: a) misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale; b) misure di sostegno al lavoro; c) misure di sostegno alla liquidità mediante il sistema bancario; d) misure fiscali per famiglie e imprese*" nonché che "*la gran parte degli interventi contenuti nei primi 18 articoli riguarda criticità relative alle professioni mediche emerse con drammatica evidenza durante l'emergenza sanitaria in corso*". A tale riguardo, il CNEL ribadisce i contenuti dell'**ordine del giorno**[11] approvato da tutte le parti sociali e produttive rappresentate nell'Assemblea del 17 luglio 2019, nel quale già si evidenziavano i limiti del "***metodo di selezione per l'accesso al corso di laurea in medicina e chirurgia***, *soprattutto alla luce delle ormai evidenti dinamiche demografiche in atto nel Paese (…). La crisi epidemiologica in corso evidenzia l'inequivocabile inadeguatezza del numero esiguo di medici in Italia rispetto alle esigenze del Sistema sanitario nazionale, che va superata attraverso misure strutturali che siano in grado di garantire la formazione, più snella e rapida, di più futuri medici mantenendo standard di qualità elevati*". E ancora: "*Il CNEL esprime la preoccupazione che l'insieme di meccanismi derogatori messi in moto per l'emergenza sanitaria venga limitato nel tempo alla fase emergenziale. L'emergenza rivela* ***carenze di organico strutturali****, che devono essere risolte in via strutturale. Allo stesso modo è indispensabile che le attivazioni di nuove opere necessarie per il contenimento dell'epidemia (ad esempio, strutture di accoglienza) avvengano nel rispetto della normativa sulla* ***sicurezza sul lavoro*** *e sul* ***contrasto alla corruzione****. Si segnala inoltre che per l'arruolamento del personale a rafforzamento dei presidi sanitari sul territorio sarebbe stato opportuno ricorrere allo scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati. Cautela viene infine espressa, da parte sindacale, in merito all'articolo 12, dove è previsto il* ***mantenimento in servizio del personale sanitario in deroga al limite per la quiescenza****, senza riferimento al criterio della volontarietà che invece sarebbe opportuno inserire. È valutato positivamente l'****incremento del livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale****, del quale tuttavia va verificata l'adeguatezza rispetto alla durata della crisi epidemiologica. Così come appaiono largamente giustificate le disposizioni emergenziali per rafforzare in termini di personale medico e tecnico Istituto superiore di Sanità (art. 11), l'Inail (art.10), la Sanità Militare (art. 7, 8 e 9)*".

La crisi pandemica ha messo in evidenza i costi che l'Italia ha sopportato per una pluridecennale austerità che, attraverso il **blocco del *turnover* nelle pubbliche amministrazioni**, ha condotto a una riduzione di oltre 500 mila lavoratori rispetto all'inizio del secolo, scendendo a un numero di lavoratori pubblici pari a 4.6 per ogni 100 abitanti, ben al di sotto della media europea. Si tratta di vuoti che non riguardano solo il Sistema Sanitario Nazionale, ma anche, fra gli altri, le prefetture, gli enti locali, i provveditorati alle opere pubbliche, la scuola e l'intero sistema dell'istruzione. Il

11. L'ordine del giorno è reperibile al link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2019/3a0b8e02-0409-4c20-8508-51c0104ce6cd/STP_ODG_Regolamentazione_accesso_corsi_universitari_17_07_2019.pdf

CNEL sottolinea la necessità di un **programma di vasta portata**, di utilizzare "*questo momento emergenziale per produrre **miglioramenti strutturali nei servizi**, la cui carenza aveva costituito oggetto della Relazione CNEL a Parlamento e Governo in materia di servizi delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e cittadini ed imprese, ai sensi dell'art. 10-bis della legge 936/1986, presentata il 20 gennaio 2020*[12]*. Anche in materia sanitaria proprio nel settore dei modelli organizzativi si è resa drammaticamente evidente la necessità di prestare cure a domicilio con monitoraggio costante e attrezzature di assistenza respiratoria a decine di migliaia di malati di Covid-19 non ospedalizzati. Tanto più elevata è la **capacità di intervento al di fuori degli ospedali**, tanto migliore appare il funzionamento della struttura sanitaria delle singole Regioni che tuttavia necessiterebbero di una predisposizione logistica su scala nazionale. Ben si giustificano tutti gli interventi per dare sostegno ai lavoratori del sistema sanitario, forze dell'ordine, forze armate, medicina militare, protezione civile, prefetture in termini di straordinario e di sostegno parentale. Un'attenzione specifica andrebbe dedicata al **potenziamento dell'opera del volontariato***".

Sulle **misure per imprese e lavoratori dipendenti e autonomi**, poiché la fase acuta dell'emergenza pandemica ha prodotto una situazione mai verificatasi di chiusura di gran parte delle attività produttive, si giudicano "*positivamente tutte le disposizioni previste dal decreto in esame di dilazione di termini e scadenze fiscali, di rafforzamento delle garanzie su crediti, ma questa materia dovrà essere oggetto di un **ampio e organico intervento immediatamente successivo alla fase acuta dell'emergenza***". Si invita a "*immaginare ogni tipologia di strumento per non perdere capacità produttiva e per sostenere il capitale industriale esistente, senza escludere a priori nessuna possibilità e impiegando ampiamente la garanzia pubblica*".

Con riferimento alle **misure per la famiglia**, il testo esamina gli articoli 23, 24, 25 osservando, fra l'altro, che (essendo le stesse rivolte esclusivamente in favore di famiglie con figli di età inferiore ai 12 anni) "*sarebbe stato opportuno agevolare un impegno dei genitori anche in favore dei figli minori con età superiore*". Il parere contempla, altresì, le "*misure indirette in favore delle famiglie*" quali, ad esempio, le norme che riconoscono il sostegno al reddito dei lavoratori in sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, la sospensione di tutte le procedure di licenziamento connesso a motivi economici, le forme di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi, nonché le norme che facilitano il ricorso al lavoro agile, quelle che sospendono i termini per pagamenti anche a carico delle famiglie, come i termini per il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria per i lavoratori domestici (articolo 37). Si ritiene che "*un aiuto particolarmente importante in questo momento di incertezza economica sia dato dalle norme in materia di sospensione dei mutui per l'acquisto della prima casa (articolo 54)*", anche se si rileva, come emerge dalla relazione tecnica, l'insufficienza delle risorse stanziate, posto che sono stimate in circa 300.000 le famiglie vulnerabili per la perdita del lavoro dipendente. Il Consiglio valuta, inoltre, con favore l'introduzione delle disposizioni di cui agli articoli 47 *(Strutture per le **persone con disabilità** e misure compensative di sostegno anche domiciliare)* e 48 *(Prestazioni individuali domiciliari)* che realizzano interventi in forma specifica e diretta fornendo alle famiglie, indipendentemente dallo *status* di lavoratore dei componenti, il sostegno che l'emergenza

12. La Relazione 2020 è reperibile al seguente link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2019/532a3263-3fdf-4d58-927d-056014770b6f/Relazione_Qualità_PA_CNEL_def.pdf

ha reso indisponibile; ricorda che un ruolo fondamentale nel sostegno alle famiglie è svolto dalle **organizzazioni di volontariato** rappresentate in CNEL in quota al Terzo settore. Si reputa importante, infine, che a dette organizzazioni, concorrendo in modo apprezzabile al soddisfacimento della domanda di prestazioni assistenziali pubbliche o di partenariato pubblico-privato, sia garantita una continuità operativa attraverso il mantenimento dei sostegni economici e degli impegni in essere con lo Stato e gli enti locali.

Nel paragrafo dedicato al **sistema scolastico e** agli **altri interventi**, si rileva che il decreto-legge contiene uno stanziamento aggiuntivo di 400 milioni di euro a favore dei **contratti di sviluppo**, che rappresentano lo strumento di sostegno dei grandi investimenti soprattutto nel **Mezzogiorno** anche attraverso il finanziamento con risorse comunitarie (con programmi operativi nazionali e complementari). Si esprime "*cautela in merito allo spostamento di parte delle risorse dal Piano operativo Cultura e Turismo (finanziato dal Fondo sviluppo e coesione, attivo per l'80% in aree del Mezzogiorno) a favore dei fondi per le emergenze nei settori spettacolo e cinema e audiovisivo, non necessariamente destinati al Sud*" e si valuta positiva "*la previsione di anticipi per sostenere interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione, che dovrebbe attivare circa 1 miliardo di euro per interventi nel campo delle infrastrutture nel Mezzogiorno*".

Il CNEL ritiene che le misure del decreto-legge possano incentivare la **riprogrammazione** di una notevole parte delle **risorse comunitarie** entro il 31 dicembre 2020, termine per impegnare le spese finanziate a carico del ciclo di programmazione 2014-2020 soprattutto nei programmi operativi nazionali che presentano ancora un cospicuo ammontare di risorse comunitarie non impegnate (fra tutti, i PON "Ricerca e innovazione", "Per la scuola", "Inclusione").

Il documento si sofferma anche sulla **didattica a distanza**, in particolare sull'articolo 120 che affronta il tema del finanziamento della didattica a distanza, intervenendo con un incremento del Fondo previsto dalla legge n. 107/2015 pari a 85 milioni per l'anno in corso. L'incremento è destinato a tre interventi volti correttamente a finanziare il potenziamento della connettività interna delle scuole per lo sviluppo della formazione a distanza, secondo la seguente articolazione: acquisto immediato di piattaforme e strumenti digitali per la didattica a distanza o potenziamento di quanto esistente (10 milioni), formazione digitale del personale della scuola (5 milioni) e interventi per la dotazione di dispositivi e reti di connessione per gli studenti con maggiori difficoltà economiche (70 milioni). Al riguardo, il CNEL osserva che la ripartizione dell'incremento del Fondo palesa la più grande criticità: non risultano infatti definiti i **parametri** da utilizzare per un'**equa finalizzazione delle risorse**, quali l'impreparazione del mondo della scuola all'avvio della didattica generalizzata a distanza, l'enorme differenziazione esistente sul territorio e le maggiori difficoltà che caratterizzano categorie di istituzioni scolastiche come i Centri provinciali di istruzione per adulti. Ad avviso del CNEL, "*l'emergenza epidemiologica può costituire l'avvio di un processo di recupero. Appare allo stesso modo condivisibile, inoltre, la misura (articolo 121) in favore della* ***continuità occupazionale del personale docente supplente breve e saltuario****, spesso quello più dotato di competenze tecnologiche. All'articolo 77 (****pulizia straordinaria ambienti scolastici****) andrebbe inserita nel riparto fondi anche la previsione degli enti di formazione professionale che erogano Istruzione e Formazione Professionale, facendo riferimento agli elenchi regionali degli enti accreditati, in modo da consentire il permanere delle condizioni di sicurezza e igiene*

attraverso procedure di pulizia straordinaria dei locali, a fronte dell'emergenza sanitaria in atto; andrebbero inoltre aggiunte le fondazioni ITS nel momento in cui le attività formative siano svolte in un luogo differente dall'istituto scolastico di riferimento della fondazione ITS. L'azione di adeguamento e ulteriore implementazione della dotazione digitale per l'apprendimento dovrebbe riguardare anche le istituzioni formative, oltre a quelle scolastiche, poiché il sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale è uno dei canali per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione previsti dalla legge, a tutti gli effetti parte integrante del sistema educativo nazionale".

Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus - Assemblea del 22 aprile 2020

Nel documento si rappresenta la necessità, alla luce della **durezza inaudita** con la quale la pandemia ha colpito il sistema Paese, di svolgere un'analisi di ciò che non ha funzionato per assumere decisioni mirate al rafforzamento del sistema nella fase di ricostruzione. In esso si reputa fondamentale **far ripartire quanto prima i processi produttivi**, nel rispetto della **sicurezza delle persone e dei lavoratori**, tenendo insieme il tema dell'emergenza sanitaria con la prospettiva sociale ed economica, quindi tutela della salute, individuale e collettiva, e riavvio delle attività produttive, coniugando entrambe le esigenze e facendo sì che la crisi costituisca un'occasione per superare le debolezze dell'attuale modello di sviluppo e ridisegnarne i capisaldi lungo tre direttrici: **crescita, salute e sicurezza, contrasto alle disuguaglianze**. L'uscita dalla crisi sarà determinata non soltanto dalla capacità di gestire adeguatamente sul piano sociosanitario e amministrativo l'epidemia, quanto dalle **politiche macroeconomiche** che ogni Governo sceglierà di adottare. "*Per quanto riguarda l'Italia, per arginare una contrazione del Pil che gli osservatori quantificano conservativamente già intorno alla doppia cifra, e che solo in un mese di chiusura pesa fra il 2 e il 3% annuo, occorre concepire una riapertura delle attività tenendo conto che* ***lo shock incide diversamente a livello settoriale****: non ha colpito la filiera agroalimentare e solo limitatamente i settori dei servizi e della PA idonei a essere forniti in modalità telematica. Alcuni settori - farmaceutica, servizi per telecomunicazioni e informatica – ne risultano perfino rafforzati. Altri ne escono duramente colpiti, il commercio al dettaglio, la ristorazione, le attività alberghiere, le attività culturali, di intrattenimento e sportive, i trasporti aerei, ferroviari, marittimi e stradali. Per alcuni di questi "pezzi" di Paese la crisi non si risolverà nell'arco di pochi mesi. In questo* ***quadro multiforme****, l'intervento dello Stato deve assolutamente evitare che l'emergenza sanitaria determini una contrazione permanente della capacità produttiva e si rifletta nel crollo dell'occupazione e nella crisi sociale. Il Governo ha inteso assorbire la perdita di reddito subìta dai privati intervenendo con una serie di decreti-legge che introducono risorse e garanzie pubbliche in quantità inedite. Il CNEL, nel quadro delle proprie prerogative costituzionali, ha avviato una fase di* ***confronto serrato con le parti sociali****, su due versanti: da un lato, sull'****efficacia delle misure*** *a supporto della crisi economica e sociale e sulla "riapertura", raccogliendo le reazioni del mondo delle imprese e del lavoro. Dall'altro, in merito alla tenuta di alcuni settori, attivando lo* ***stress-test****, le cui risultanze possono aiutare il Paese nella fase di uscita dal lockdown*[13]"

13. Per un'analisi dei risultati dello stress-test cfr. documenti in link alla nota n. 8.

Nel testo si opera una distinzione tra gli interventi da attuare immediatamente e quelli di carattere strutturale:

*"**A) INTERVENTI IMMEDIATI***

*1) **Emergenza sanitaria**. L'epidemia ha messo in evidenza lo straordinario impegno delle donne e degli uomini che operano nel sistema sanitario nazionale: la loro dedizione è stata espressione dell'eccellenza qualitativa e professionale del nostro Paese. Il sistema nazionale sanitario, sottoposto a pressioni senza precedenti specie in alcune Regioni, ha mostrato una complessiva efficienza e capacità di risposta, ma anche carenze e disomogeneità nell'organizzazione territoriale e negli approvvigionamenti di materiali critici. Gli interventi recenti del Governo, volti al rafforzamento immediato del sistema mediante inserimento di personale medico ed infermieristico e investimenti in infrastrutture specializzate, vanno nella direzione giusta. Si auspica che in questa fase le iniziative intraprese proseguano senza incertezza e che vengano prese tutte le misure idonee al controllo della dinamica epidemica, per consolidare e rendere il sistema resiliente rispetto a future eventuali minacce epidemiche. Occorre riorganizzare e potenziare i presìdi ospedalieri e territoriali, anche ai fini della prevenzione di nuovi eventuali focolai di contagio.*

*2) Dopo le misure di contenimento, **un'attenta riapertura**. La ripartenza necessita di **regole certe, semplici da interpretare e comunicate con chiarezza**. L'abbondanza delle informazioni e la moltiplicazione, talvolta anche la sovrapposizione, delle fonti non forniscono certezze agli operatori economici, ai lavoratori e ai cittadini. Sono necessarie linee guida nazionali che tengano conto degli impatti settoriali e territoriali sia sul versante economico che su quello epidemiologico. Nello specifico, è necessario un indirizzo nazionale per l'avvio della fase di riapertura che definisca le regole comuni per tutte le Regioni. Certezza e chiarezza dovrebbero, inoltre, guidare la **rilevazione e** la **diffusione dei dati sui quali misurare le criticità** esistenti, a partire da quelle registrate sul **mercato del lavoro** per effetto delle chiusure imposte dalla pandemia: ad esempio, con riferimento alle politiche attive del lavoro a favore dei disoccupati da covid-19, occorre un maggiore coordinamento da parte dello Stato attraverso la promozione di misure volte al rafforzamento delle competenze digitali dei disoccupati e alla rilevazione dei dati di cessazione dei rapporti di lavoro a causa del virus. Sono necessari interventi di **politiche attive e formazione** per la ricollocazione dei lavoratori a rischio di espulsione dal ciclo produttivo. La riapertura delle attività lavorative deve avvenire in condizioni di **massima sicurezza per i lavoratori** a qualunque titolo presenti nel sito produttivo, nel rispetto di quanto previsto dal Protocollo del 14 marzo scorso sottoscritto dalle parti sociali e dal Governo e sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico scientifico rispetto alla situazione di rischio epidemiologico. Per dare garanzie di sicurezza a lavoratori e datori, occorre dettagliare le misure necessarie nel quadro del protocollo di marzo, al duplice scopo di contenere i casi di contagio e definire il quadro delle responsabilità. La sicurezza sul lavoro può essere garantita, a titolo non esaustivo, attraverso: utilizzo di modalità di **lavoro agile**; utilizzo dei **dispositivi individuali di protezione** (mascherine, guanti, disinfettante, ecc.); **sanificazione** costante degli ambienti di lavoro; **distanziamento sociale** sul luogo di lavoro anche attraverso l'organizzazione di **turni di lavoro**; **formazione** del personale sui comportamenti da tenere e sul corretto utilizzo degli strumenti. Con riferimento alle realtà metropolitane e alle città, ove il raggiungimento del posto di lavoro avviene attraverso il ricorso ai **mezzi pubblici**, è necessario evitare l'affollamento dei mezzi di trasporto nelle ore di punta, attraverso il ricorso a **strumenti di flessibilizzazione dell'orario di lavoro**, in entrata e in uscita, ed un'implementazione consistente dei mezzi pubblici circolanti. Le modalità di attuazione delle misure dovranno essere*

declinate nell'ambito della ***contrattazione collettiva territoriale e aziendale****.*
3) Sui ***settori di attività****. Nell'analisi degli effetti emerge che l'impatto dell'epidemia è diverso da settore a settore. Si pensi al* ***turismo****: è evidente che i tempi della ripresa di questo settore saranno più lunghi rispetto ad altri. Per tali ragioni è necessario prevedere, per alcuni settori, un rafforzamento e una durata maggiore dell'ammortizzatore sociale, anche allargando la possibilità di accesso a lavoratori che non ne hanno potuto usufruire (es.* ***colf e badanti, spettacolo, sport****). Inoltre, una volta usciti dall'emergenza sanitaria, sarà necessario* ***riordinare la disciplina degli ammortizzatori sociali****, le cui procedure e deroghe nella fase di emergenza si sono moltiplicate, per semplificare e riportare a regime il sistema. È importante rafforzare e prolungare le misure a partire dai* ***congedi parentali*** *per il sostegno alle famiglie. Tutte le politiche di sostegno devono essere modulate a seconda della gravità dell'impatto della crisi sugli specifici diversi settori.*
4) Sul ***sostegno alla liquidità delle imprese e cittadini****. La crisi, bloccando produzione e scambi, ha determinato un'immediata carenza di liquidità nel sistema economico. È stato quindi importante prevedere un primo provvedimento, il cosiddetto decreto liquidità, da ritoccare rispetto alle necessità emerse in sede di conversione in legge. Nello specifico è necessario prevedere una possibilità di restituzione più dilazionata (almeno 15 anni), rafforzare la scala delle gradualità, con particolare riferimento all'ordine di grandezza minimo garantito al 100%, e garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali. Il provvedimento deve essere orientato anche ai* ***settori di prospettiva (riconversione ambientale e digitalizzazione)****, nonché a rafforzare il* ***sistema di controlli*** *al fine di arginare eventuali infiltrazioni delle organizzazioni criminali. Inoltre, essendo forte il rischio che la liquidità erogata vada ad incrementare in misura eccessiva e non sostenibile l'indebitamento delle imprese, occorre introdurre uno strumento di compensazione, a fondo perduto, dei mancati ricavi connessi alla pandemia, da indirizzare secondo il criterio dimensionale alle piccole e medie imprese. È parimenti necessario che i crediti preesistenti nei bilanci delle aziende non siano posti a carico dello Stato, ma continuino a essere garantiti dalle aziende. Va inoltre assicurato che le risorse abbiano ricaduta produttiva e occupazionale sul territorio nazionale. È importante che lo Stato inizi a pagare i 70 md di euro di crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione perché ciò garantirebbe liquidità immediata (e dovuta) per le imprese. Sul* ***piano tributario****, la crisi rende più che mai evidente la necessità di proseguire ogni sforzo per ridurre la differenza esistente fra entrate fiscali teoriche ed entrate effettive, la ben nota evasione fiscale, e recuperare gettito fiscale e contributivo, lungo la direzione tracciata dalle linee strategiche definite dal MEF per il triennio 2019-21. È, infine, apprezzabile la reintroduzione, operata con la legge di bilancio vigente e in funzione già sul reddito di impresa 2019, dell'****Aiuto alla crescita economica (ACE)****, strumento che consente alle imprese, in sede di determinazione del reddito, di dedurre una quota degli incrementi patrimoniali netti, favorendo la loro capitalizzazione e il trattamento fiscale di quelle che si finanziano con capitale proprio, con denaro fresco o accantonamento di utili. Da valutare, inoltre, la possibilità di rimettere in valutazione immediata una* ***revisione del sistema fiscale****, in direzione di un alleggerimento del carico per imprese e lavoratori, almeno per il biennio 2020-21.*
5) Sulla ***velocità di erogazione fondi a cittadini e imprese****. L'altro tema cruciale è la rapidità: i finanziamenti devono arrivare subito all'utilizzatore. Si sottolinea l'importanza della semplificazione delle procedure amministrative per l'accesso agli ammortizzatori sociali e al credito, che è condizione di sopravvivenza per molti operatori economici. L'iter del "pacchetto garanzie" rischia di avere tempi decisamente troppo lunghi rispetto alle necessità degli ope-*

ratori che sono purtroppo immediate. Tutta la fase della ripartenza deve avvenire all'insegna della ***straordinarietà****, pur nel rigoroso* ***rispetto della legalità****, così come è straordinario l'evento epidemiologico che ha colpito le nostre economie. La velocità richiede procedure straordinarie: l'iniezione di liquidità deve avvenire con meccanismi celeri e con sistemi di verifica unicamente ex post. È indispensabile che l'accesso al finanziamento sia semplice. Il sistema imperniato sull'istruttoria a istanza di parte andrebbe sostituito con l'estensione del ricorso alla semplice autodichiarazione dell'imprenditore.*

6) Le ***risorse europee****. Si pone naturalmente il problema del reperimento delle risorse. Le dimensioni dello shock sanitario sono tali da non poter essere arginate che mediante deficit. Si pongono qui gli aspetti centrali del problema: l'assoluta necessità di non mutualizzare sui bilanci nazionali il debito e di finanziare il nuovo deficit con modalità che lo sottraggano alla valutazione dei mercati. La strada ottimale sarebbe prevedere in via strutturale* ***linee di finanziamento europee*** *mirate a* ***rafforzare le politiche dell'Unione*** *in ambiti di interesse comune, come appunto la* ***salute*** *e la* ***sicurezza sanitaria****, a partire dagli eurobond e da altri strumenti finanziari simili. Si potrebbe immaginare un* ***Fondo europeo par la ricostruzione*** *finanziato con emissione di titoli per 1000/1500 miliardi a lunghissimo termine (30/50 anni) garantiti dal bilancio europeo. Inoltre, con riferimento al* ***MES****, occorre cogliere l'occasione di avere accesso ai finanziamenti europei di 3537 miliardi, ma ciò deve avvenire in assenza di condizionalità. Infine, si ribadisce l'importanza del superamento (non la mera sospensione) del* ***patto di stabilità*** *per affrontare la fase emergenziale. Va tuttavia accolto con favore il* ***piano SURE*** *che, seppur limitato, rappresenta un* ***embrione di politica economica comune****, quindi un positivo cambiamento di rotta dell'Unione europea.*

B) INTERVENTI STRUTTURALI

1) Il ***Sistema sanitario nazionale****. La capacità di risposta del sistema sanitario nazionale in occasione di questa straordinaria pressione epidemica, se da un lato ha confermato la solidità, professionalità e qualità complessiva del sistema, ha purtroppo anche messo in evidenza le* ***disomogeneità tra Regioni****, le* ***scoperture dei presidi di primo livello****, le* ***carenze di pianificazione e coordinamento in caso di emergenze a carattere nazionale****. Occorre quindi cogliere questa occasione per* ***investimenti*** *che rafforzino il sistema sanitario nazionale perché sia in grado di garantire effettivamente i* ***livelli essenziali di assistenza*** *e di fronteggiare in futuro eventuali emergenze sanitarie in condizioni di sicurezza e non con decretazioni d'urgenza. Le risorse investite nell'emergenza non riallineano i finanziamenti al fabbisogno standard dopo i tagli dell'ultimo decennio. Lo Stato deve garantire un maggior presidio territoriale. Bisogna potenziare l'****assistenza continua*** *con una maggiore integrazione tra medici convenzionati e servizi pubblici, sviluppare l'integrazione tra sanità e sociale. Occorre definire i livelli essenziali dell'assistenza sociale (****LEPS****) anche come passo indispensabile per l'attuazione dei nuovi LEA sanitari. Bisogna assicurare coincidenza tra i Piani Sociali e quelli Sanitari nonché la centralità del distretto sociosanitario. Occorre investire in* ***prevenzione*** *(rispettando il vincolo di destinazione del finanziamento al 5% del FSN) per dare al sistema la capacità di cogliere le evoluzioni epidemiologiche e riorganizzarsi. Occorre recuperare il gap di personale, perché la qualità del lavoro è qualità dei servizi. È necessario utilizzare tutta la flessibilità che l'Unione Europea sta concedendo in materia di aiuti di Stato e nell'utilizzo dei fondi europei per rafforzare il sistema sanitario, le imprese sanitarie e le industrie farmaceutiche, nonché gli* ***investimenti in ricerca scientifica****.*

2) Sulle ***politiche*** *e i* ***servizi sociali****. La crisi ha fatto emergere e ha acuito le fragilità del*

nostro sistema, evidenziando le difficoltà strutturali accumulate nell'ultimo ventennio e le carenze non solo nella sanità, ma anche nel sistema di tutele per chi non ha lavoro. Le difficoltà hanno avuto forti ripercussioni sulla situazione degli ***immigrati****, in particolare coloro che prestavano* ***attività lavorativa in nero****. Il CNEL, nell'ambito dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri, ha recentemente approvato un ordine del giorno*[14] *che sollecita Governo e Parlamento a varare una misura di emersione a favore dei cittadini stranieri soggiornanti in Italia ma privi di un titolo di soggiorno valido, al fine di tutelarne la salute e l'igiene pubblica, in particolare nel settore dell'agricoltura. Il CNEL ritiene, anche sulla base delle richieste delle organizzazioni del settore, che la misura di emersione contribuisca a dotare il settore agricolo della manodopera necessaria per le imminenti campagne di raccolta, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro. Questa fase può e deve essere utilizzata, attraverso una presa di coscienza collettiva, per un profondo riesame dei meccanismi di funzionamento economici e sociali e degli strumenti esistenti di contrasto alla povertà, alle disuguaglianze sociali e territoriali. Non si sta affrontando il problema della* ***dispersione scolastica****, che sarà sicuramente accentuato a seguito della forzata interruzione dell'attività delle scuole, la quale non può ritenersi adeguatamente compensata dalla didattica a distanza. Il problema della dispersione scolastica è uno dei tanti che riguardano i* ***minori a rischio*** *e che il lockdown ha acuito. La pandemia ha posto in drammatica evidenza la scarsa attenzione che le istituzioni riservano al* ***tema degli anziani e dei disabili****, evidenziando l'aumento delle diseguaglianze sociali e territoriali tanto da richiedere da subito interventi straordinari di sostegno alimentare e al reddito. È di tutta evidenza che chi era in difficoltà precedentemente lo sarà ancor di più e molte persone si troveranno nel medio periodo a richiedere supporto. Vanno quindi rafforzate le* ***reti di contrasto alla povertà*** *aumentando in particolare i* ***servizi sociali territoriali*** *e i* ***servizi domiciliari*** *per accogliere l'aumento delle richieste di aiuto che perverranno in primo luogo da persone anziane e soggetti con disabilità a cui si chiede di non uscire per periodi lunghi, e che non potranno usufruire di centri diurni o aggregativi per le norme di contenimento. Inoltre, occorre trovare risposta alle richieste delle famiglie con compiti di cura e accudimento che non chiedono sostegno economico, ma soprattutto assistenziale, e che già prima dell'emergenza attendevano supporto. Assieme a queste fasce di popolazione particolarmente esposte è evidente la situazione di rischio, anche per la tenuta sociale, legata alle persone che non possono contare su sostegni familiari o di comunità, come le* ***persone senza dimora****, gli* ***assistenti familiari*** *e le* ***persone dimesse dal carcere****. Diventa quindi fondamentale investire e strutturare le* ***reti degli Enti locali del terzo settore*** *presenti per intercettare le nuove richieste, e continuare ad erogare i servizi precedentemente attivi. Vanno previste risorse ulteriori per poter strutturare i servizi e gli interventi previsti dalla legge 328/2000 al fine di garantire la migliore integrazione sociosanitaria e con le istituzioni scolastiche. Infine, occorre non abbassare l'intensità di intervento diretto allo* ***sviluppo del Mezzogiorno*** *del Paese.*

3) Sul ***sistema educativo nazionale****. Occorre investire nella scuola attraverso opere di* ***messa in sicurezza degli edifici scolastici****, anche in relazione alle nuove misure organizzative finalizzate alla sicurezza e digitalizzazione. Nonostante i ritardi denunciati nella cultura e nelle infrastrutture digitali del nostro Paese, i progressi nell'insegnamento e apprendimento a distanza, dalla scuola primaria all'università, sono stati eccezionali in questa fase di emergenza.*

14

È fondamentale non disperdere quello che il sistema scuola ha imparato e continuare il processo di digitalizzazione avviato. Tutti gli studenti devono poter avere accesso ad un pc, un tablet o ad internet: lo Stato deve garantire che nessuno studente rimanga indietro a causa della mancanza di strumentazioni. Inoltre, devono essere rafforzati gli organici anche per affrontare i fabbisogni legati alla ***necessaria diminuzione del numero degli alunni per classe*** *in ragione della distanza di sicurezza. La* ***ripresa delle attività scolastiche*** *deve essere organizzata non soltanto con tutte le garanzie volte a tutelare la sicurezza, ma contestualmente alla ripresa delle attività produttive, per evitare un effetto di penalizzazione dei ragazzi, ai quali è negata ogni socialità, e del lavoro femminile. L'insieme delle misure descritte deve essere garantito anche al sistema di formazione professionale (IFP, IFTS, ITS).*
4) Sul ***settore dei lavori pubblici****. Per rilanciare il settore dei lavori pubblici, messo in ginocchio dalla pandemia, e per dare una spinta immediata all'economia, vanno cantierizzati quanto prima gli investimenti già programmati e finanziariamente coperti (circa 70 miliardi). Si ritiene necessario* ***ripensare il testo attuale del codice degli appalti*** *nell'ottica di semplificazione e accelerazione dei tempi per l'aggiudicazione delle gare, nel rispetto dei diritti dei lavoratori. In tale materia, la Commissione Europea ha fornito alcune indicazioni ai Paesi membri: in caso di urgenza i Paesi possono ridurre considerevolmente i termini per accelerare le procedure aperte o ristrette, scendendo ad esempio da 30 a 10 giorni per la fase di presentazione dell'offerta nella procedura ristretta. Se tali margini di manovra non fossero sufficienti, potrebbero ricorrere a una procedura negoziata senza previa pubblicazione. Potrebbe anche essere consentita l'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato, purché quest'ultimo sia l'unico.*

Osservazioni e Proposte sul Documento di Economia e Finanza 2020 - Audizione del CNEL alle Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati - 29 aprile 2020

Nella premessa il documento si sofferma sul drammatico contesto finanziario ed economico nel quale è stato redatto il DEF: "*Una situazione avversa che necessita non solo di mezzi straordinari, ma anche del consenso e della partecipazione piena di tutte le energie del Paese, della piena e convinta solidarietà degli altri Paesi europei, della condivisione strategica delle istituzioni dell'Unione europea*". Il DEF appare orientato soprattutto a dimostrare la credibilità del quadro previsionale, la coerenza delle azioni intraprese per escludere l'avvio di procedure di infrazione per *deficit* eccessivi, in virtù dell'applicazione della *general escape clause* adottata dal Consiglio dell'Unione il 16 marzo su proposta della Commissione con la deliberazione del 13 marzo. Il CNEL ricorda come sia di grande rilievo il fatto che il disavanzo delle pubbliche amministrazioni del 2019 sia risultato inferiore dello 0,6% del PIL sia rispetto agli obiettivi indicati dalla Nadef, sia rispetto alle previsioni. Tenuto conto che l'Italia è l'unico Paese nell'Unione europea che ha sempre mantenuto, con la sola eccezione del 2009, un avanzo primario nel suo bilancio negli ultimi 29 anni, il Consiglio evidenzia la **necessità di chiarezza negli obiettivi a breve e a medio termine**, nonché del **coinvolgimento e** del **consenso delle parti sociali e dei cittadini**. L'aumento del debito pubblico (che era risultato stazionario nel 2019 al 134,8% del PIL ed è previsto salire di quasi il 21%) è ineluttabile, ma "*in ogni caso il problema principale per impostare la ripresa sarà proprio quello di continuare a garantire la* ***sostenibilità di questo debito pubblico*** *che giunge di un balzo al massimo storico per la Repubblica. Non va sottovalutato il fatto che già oggi questa sostenibilità sia garantita*

dall'intervento deciso in due tappe successive, e non senza contrasti e titubanze, dalla ***BCE*** *con la decisione 2020/440 del 24 marzo, con il lancio del* ***Pandemic Emergency Purchase Programme*** *che supera per dimensione e clausole di applicazione tutti gli interventi fino ad oggi messi in atto. Senza questo intervento già oggi la situazione dei mercati sui titoli del debito pubblico italiano sarebbe stata ben peggiore di quella dell'ottobre 2011. È stato un risultato certamente frutto dell'azione delle istituzioni italiane. Questa condizione va preservata ad ogni costo. Esso è anche la chiave per valutare gli importanti progressi che l'Unione europea sta facendo per un intervento coordinato per affrontare la crisi pandemica e la ricostruzione successiva.*" In ordine allo scenario dell'economia italiana, occorre tener conto non solo che lo scoppio dell'epidemia ha colpito il nostro Paese dopo una lunga fase di stagnazione economica ma anche che "*l'Italia sarà probabilmente uno dei Paesi più colpiti dalla pandemia. In primo luogo, perché i settori dei servizi e del turismo, certamente i più colpiti, rappresentano una quota molto importante del nostro sistema produttivo e, in quanto caratterizzati prevalentemente da piccole e medie imprese, risultano particolarmente vulnerabili a questo shock; in secondo luogo, perché l'apertura commerciale del nostro Paese lo espone in larga misura al calo del commercio globale*". Un ulteriore fattore di debolezza si ravvisa nelle **condizioni della finanza pubblica**, il cui alto livello di debito limita lo spazio fiscale a disposizione del governo per il finanziamento delle misure di contrasto alla caduta dell'attività economica. Con riferimento alle politiche economiche, oltre all'azione della BCE, che garantisce anche alle banche italiane abbondante liquidità e mantiene calmierate le quotazioni dei titoli pubblici sul mercato, si include un intervento della politica di bilancio a favore delle famiglie e delle imprese. Nello scenario, presentato a fine marzo nel Rapporto di Previsione, si è considerato che nel complesso gli **interventi espansivi** comportino una maggiore spesa netta di circa 2.2 punti di PIL nel 2020, andando a compensare in parte la caduta dei redditi degli operatori soprattutto via allargamento degli ammortizzatori sociali, trasferimenti a settori/lavoratori più colpiti e misure di sostegno alla liquidità delle imprese.

Il parere del Consiglio si sofferma sugli "*obiettivi strategici del Governo nel nuovo quadro di contesto*" partendo dalla considerazione che "*il Documento di Economia e Finanza (DEF) riprende sostanzialmente le misure adottate dal Governo per far fronte agli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria e dalla perdita di reddito dovuta alla chiusura. Il documento individua le strategie di lungo periodo che il Governo intende adottare per garantire la ripresa e la sostenibilità del debito pubblico e i futuri piani di rientro. La sfida si fonda interamente su questa strategia di lungo periodo e sugli effetti sulla crescita. Solo attraverso una* ***crescita sostenuta*** *è possibile conseguire un adeguato* ***surplus di bilancio*** *(primario) necessario alla sostenibilità finanziaria ed economica (rapporto debito PIL decrescente)*". Completate le misure urgenti, sarà necessario impostare una **strategia di rilancio** dello sviluppo economico attraverso **innovazioni tecnologiche abbinate al *Green Deal* europeo**, che resta la strategia chiave dell'Unione Europea per i prossimi decenni. L'elevato rapporto debito/PIL previsto per la fine dell'anno prossimo, pur in discesa in confronto al picco stimato per quest'anno, pone anche la questione di quale dovrà essere il sentiero di rientro per gli anni successivi. È evidente che dopo uno *shock* quale quello subìto sinora, l'economia avrà bisogno di un congruo periodo di sostegno e rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti. Tanto maggiore sarà la credibilità delle **riforme strutturali** messe in atto, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato, agevolando il processo di rientro. La **strategia di rientro**

dovrà essere pienamente compatibile con gli **obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale** che l'Europa e l'Italia si sono dati. Il **contrasto all'evasione fiscale** e le **imposte ambientali**, unitamente ad una **riforma della tassazione** che ne migliori l'equità e ad una **revisione organica della spesa pubblica**, dovranno pertanto essere i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio.

Osservazioni e Proposte sulla semplificazione, approvato dall'Assemblea del 28 luglio 2020

Il documento contiene proposte volte alla *"semplificazione normativa e dei processi decisionali in ambito pubblico, per una burocrazia più aderente al reale fabbisogno qualitativo e quantitativo di servizi, da parte di cittadini, lavoratori e imprese"*, anche in anche in vista delle iniziative parlamentari (A.S. 1162) e governative (d.l. semplificazioni) in materia. Esso è incentrato su **quattro aree tematiche**, nell'ambito delle quali sono individuate **specifiche proposte** che possono comportare un notevole efficientamento dell'attività amministrativa volta all'erogazione di servizi: **1) acquisizione delle risorse e delle competenze necessarie da parte della PA ai fini dell'effettività e dell'efficacia delle misure da attuare ed implementare; 2) interventi sui procedimenti amministrativi prontamente attuabili**, rispetto ai quali appare ragionevole attendere apprezzabili effetti positivi (riduzione dei termini utili per l'esercizio dell'autotutela della PA; nelle conferenze di servizi, superamento delle cause di stallo che richiedono una decisione del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale, circoscrizione dei casi di ammissibilità di interruzione con effetti dilatori dei termini di conclusione dei procedimenti; riduzione dei tempi per la piena esecuzione delle deliberazioni del CIPE nelle fasi anteriori e successive alla loro adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; provvedimenti amministrativi e verifiche preliminari collegate all'accertamento del CCNL applicato dalle imprese destinatarie degli effetti dei provvedimenti; Codice Unico dei CCNL e allineamento delle banche dati amministrative sui rapporti di lavoro di cui al d.d.l. CNEL 1232/2019, che è stato recepito nell'articolo 16-quater del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *"misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120; **3) macro-processi decisionali** che (tra i molti) risultano **destinatari di istanze di revisione a causa del forte impatto sull'attività economica dei diversi operatori** (esecuzione dei contratti pubblici; sistema delle responsabilità del personale impegnato a realizzare le attività amministrative; estensione del modello organizzativo della PA alle imprese pubbliche e agli organismi di diritto pubblico che condividono con la PA parte delle finalità connesse alla realizzazione del pubblico interesse, con particolare riferimento all'obbligo di applicazione di discipline e oneri pubblicistici riferibili ai contratti pubblici, alla regolazione degli obblighi di comunicazione, alla contabilità; accelerazione dei progetti prioritari con ampliamento del perimetro delle procedure di emergenza; razionalizzazione dei controlli preventivi dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e di legittimità; effettività del divieto di regolazione più onerosa *"gold plating"*; assicurazione obbligatoria sui rischi professionali dei funzionari pubblici con polizze a carico delle AP di appartenenza; proroga della soppressione del requisito della colpa grave nell'accertamento di responsabilità per danno all'erario; revisione del reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 c.p.; stabilità e digitalizzazione completa delle politiche attive del lavoro; **4) piattaforme e identità digitali**.

Memoria scritta del Presidente del CNEL alla Commissione V Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito del ciclo di audizioni preliminari all'esame del disegno di legge S. 1925 concernente la conversione del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" - 4 Settembre 2020

La memoria del Presidente, presentata nell'ambito del ciclo di audizioni preliminari all'esame del disegno di legge n. 1925 di conversione del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "*misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*", parte dal considerare entità (circa 25 miliardi) e destinazione delle risorse impegnate, in larga parte finalizzate a completare il quadro degli interventi emergenziali attivati con i precedenti decreti e ad **allargare la platea dei destinatari a ulteriori settori produttivi** non considerati in detti decreti. Si rileva che "*le nuove norme riguardano quindi ancora i temi del lavoro e delle imprese, della liquidità e del fisco, il sostegno agli enti territoriali e al settore sanitario, le risorse per il Mezzogiorno e per la ripartenza della scuola, attraverso disposizioni che rafforzano o prorogano le operazioni di sostegno del fattore più stravolto dall'emergenza, il lavoro (rinnovo della cassa integrazione, proroga del blocco dei licenziamenti e misure specifiche per singole categorie di lavoratori)*. *Si rinvengono, nel decreto-legge,* ***poche*** *misure generali e molte, per contro, concentrate nei settori* ***più colpiti dalle ricadute della crisi*** *scatenata dalla pandemia:* ***ristorazione, automotive, turismo, spettacolo, terme, sport e cultura, autotrasporto passeggeri, trasporti (aereo, marittimo, taxi e NCC) e porti, enti fieristici, start up innovative, editoria, cooperative e terzo settore****.*

Ancorché orientato al doveroso completamento del quadro emergenziale, nel decreto in esame non sono assenti disposizioni che indicano ***percorsi da perseguire anche nella fase post covid-19*** *(ad esempio nei confronti dell'****investimento sul capitale umano****: fondo competenze, formazione)*. *Il CNEL auspica che il decreto in esame concluda la fase degli ineludibili interventi di emergenza e consenta, attraverso il* ***pieno coinvolgimento delle forze sociali e produttive*** *del Paese, di concentrare ogni attenzione e risorsa disponibile alla riattivazione e al sostegno della crescita. È indispensabile superare la logica di breve periodo e dedicare ogni sforzo affinché anche le misure di emergenza siano coerenti e funzionali a favorire con tempestività un* ***Progetto-Paese strutturale, selettivo ed efficace***".

Nella memoria si esaminano e si commentano gli articoli, suddivisi in sette capi, di cui si compone il disegno di legge.

Sul decreto nel suo complesso, si osserva che esso "*tende a completare il quadro emergenziale delineato dai precedenti provvedimenti del Governo con l'introduzione di alcuni interventi a favore di specifici settori importanti dell'economia non considerati nei precedenti decreti e sui quali il CNEL aveva peraltro richiamato l'attenzione del Governo (es. settore turismo). Tuttavia, il CNEL esprime* ***perplessità sulla transitorietà estrema di talune disposizioni*** *che rischia di rendere inefficaci le erogazioni previste dal decreto, transitorietà criticabile anche sul piano della* ***tecnica legislativa*** *quando riferite ad interventi, quali le decontribuzioni e gli incentivi, che rischiano di tradursi in una dispersione di pubbliche risorse. Ciò nonostante, sempre in linea generale, il decreto pur nel contesto emergenziale lascia intravedere una direzione che va oltre tale ambito e richiama l'attenzione, tra gli altri, sul tema delle* ***eccezioni previste per il blocco dei licenziamenti*** *(l'articolo 14, comma 3, del decreto prevede che un'azienda può tornare a "licenziare" con accordo collettivo aziendale di incentivo all'esodo, che consente di concordare con ogni singolo dipendente - che è libero di aderire all'accordo - una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro), sul rafforzamento del* ***fondo delle***

nuove competenze *in relazione ai percorsi di ricollocazione. Interessanti appaiono altresì i riferimenti alla* ***formazione delle casalinghe*** *che potrebbe costituire un punto di partenza per l'****emersione*** *del più ampio tema* ***del lavoro di cura****, qualora affrontato con convinzione. Quanto alle norme sul* ***fondo per il welfare aziendale*** *(articolo 112), pur apprezzandone la finalità, il CNEL ritiene che detto* ***intervento*** *possa risultare* ***minimale*** *rispetto alla portata reale del tema e ai fabbisogni in termini di implementazione.*".

Il capo I del decreto interviene su diversi temi di interesse in **ambito lavoristico** e, in particolare, su: a) gli ammortizzatori sociali; b) gli esoneri contributivi; c) il divieto di licenziamento per motivi oggettivi; d) i contratti a tempo determinato; e) il fondo per la formazione personale delle casalinghe; f) una serie di ulteriori misure per il lavoro. Sul "pacchetto lavoro" si rileva che esso "*è certamente consistente in termini di impegno finanziario. Incide, infatti, per 12,145 miliardi sul totale dei 34,256 miliardi della manovra per il 2020, di cui 25 miliardi di ulteriore ricorso all'indebitamento per il 2020 approvati dal Parlamento il 29 luglio. I trascinamenti di oneri per il bilancio pubblico del "pacchetto lavoro" negli anni successivi (2021-2023) ammontano a 5,357 miliardi. I trascinamenti strutturali sono residuali.*

Nel Capo II, dedicato alle disposizioni in materia di **coesione territoriale**, di riduzione dei divari territoriali e all'ampliamento della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, si segnala che non sono precisate "*le tipologie di intervento che si intende finanziare*" né si forniscono "*elementi per verificare la corrispondenza temporale nei saldi di finanza pubblica fra gli oneri previsti e le risorse utilizzate a copertura (Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie e Fondo per lo Sviluppo e la Coesione)*". Si sottolinea l'esigenza di verificare "*la disponibilità delle risorse sui due fondi utilizzati e l'assenza di pregiudizio nei confronti delle altre finalizzazioni previste a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse*". Si rileva inoltre che "s*i tratta di misure senz'altro positive e già sperimentate, ma lo* ***svantaggio sistemico del Mezzogiorno*** *appare tale da richiedere interventi di più ampio raggio, che coinvolgano un disegno di politica industriale, le politiche di istruzione/formazione e sociali, e la politica energetica e commerciale nel Mediterraneo.*". Rispetto alle misure in **materia sanitaria**, previste al Capo III, si sottolinea la necessità di "*un investimento più importante per recuperare i bisogni di salute che non hanno trovato risposta o che l'hanno trovata "sul mercato"*, nonché la circostanza che "*anche l'adeguatezza della misura prevista di incremento tariffario, sia per la dirigenza che per il comparto, desta perplessità. È auspicabile una programmazione pluriennale che preveda, anche in relazione ai LEA, un* ***investimento straordinario*** *finalizzato all'****abbattimento delle liste di attesa****, nonché la destinazione delle risorse previste dal presente provvedimento ad* ***assunzioni a tempo indeterminato e determinato****, con contestuale revisione dei fabbisogni di personale delle Regioni e delle Province autonome, almeno in un'ottica triennale e in deroga ai tetti di spesa sul personale.*".

Dopo il Capo IV, relativo alle misure su **Scuola e Università**, si esamina il Capo V – **Regioni, Enti locali, sisma**, considerando che "*complessivamente, il decreto stanzia per il sistema delle Autonomie somme ingenti: 9,2 miliardi sul 2020, mentre i trascinamenti fino al 2023 ammontano a oneri per 5,6 miliardi*" e che "s*i tratta in gran parte di trasferimenti agli Enti locali e ad altre funzioni della Pubblica Amministrazione dettati da una logica di pragmatismo emergenziale, e solo in subordine dall'esigenza di effettuare le manutenzioni infrastrutturali necessarie non solo a uscire strutturalmente dall'emergenza, ma a dare corpo a un progetto Paese almeno di medio termine.*".

Il pacchetto dedicato alle misure di **sostegno e rilancio del sistema economico** (previ-

sto dal Capo VI) mobilita risorse per 4,6 miliardi per il 2020 e 9 miliardi in termini di trascinamenti complessivi dal 2021 al 2025. "*Si tratta per lo più di una* ***strumentazione a tempo****, in larga parte consistente in* ***proroghe*** *delle moratorie in essere dai precedenti decreti: finanziamenti a fondo perduto per compensazioni parziali di perdite di ricavi, operazioni di rifinanziamento e di estensione del perimetro dei beneficiari, semplificazioni di procedure; sospensione dei termini di scadenza dei debiti, esenzioni fiscali e crediti di imposta; sostegni finanziari di emergenza, ristoro di rate di finanziamenti; decontribuzioni, bonus. Fanno eccezione gli* ***strumenti di natura strutturale*** *previsti con la* ***ricapitalizzazione delle imprese*** *e con il* ***credito di imposta*** *del 110% per gli interventi di risparmio energetico e prevenzione antisismica, dei quali si auspica un'estensione sul più lungo periodo*". Riguardo all'articolo 58, che istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura un **fondo per la filiera della ristorazione**, con una dotazione di 600 mln per il 2020 allo scopo di contribuire a fondo perduto alle imprese, si rileva che esso "*delinea un riconoscimento ad una filiera centrale per il nostro sistema economico, poiché connette l'agro-alimentare al settore in assoluto più devastato dalla crisi post-pandemia*". Si osserva che le attività interessate dalla norma "*risultano 125.657 imprese, ripartite come segue: 122.381 ristoranti, 1.871 mense, 1.405 imprese di catering. Il contributo medio lordo, in presenza di un'adesione totale, si attesterebbe intorno ai 4.800 euro, poiché appare ragionevole che la quota di imprese che rientrano nella condizione di fatturato si approssimi alla totalità (considerato che si fa riferimento al quadrimestre marzo-giugno e che per circa la metà di tale periodo le imprese sono state chiuse per i provvedimenti restrittivi)*". Nella memoria, sul punto "*dubbi si pongono in merito all'opportunità di rimettere integralmente a un decreto interministeriale (quindi ad atto non avente rango primario e non soggetto allo scrutinio parlamentare) la determinazione dell'ammontare del contributo, dal momento che nel caso in cui tale ammontare si riveli non calibrato correttamente per garantire il rispetto del limite di spesa in rapporto alle istanze presentate, la scelta di rimettere ad un atto secondario l'individuazione di tale somma potrebbe facilitare l'insorgere di contenziosi da parte dei soggetti esclusi. Si segnala una discrepanza fra il testo della norma, che parla di accesso al contributo previsto nell'acquisto di prodotti agricoli e alimentari "valorizzando la materia prima di territorio", e il testo della relazione tecnica, ove invece si fa riferimento all'acquisto di prodotti "da materia prima italiana" (quest'ultima espressione, peraltro, foriera di una interpretazione limitativa della parità di accesso dei prodotti provenienti da altri paesi dell'Unione e quindi potenzialmente confliggente con il diritto UE)*".

Il documento si conclude con l'esame del Capo VII, relativo alle **misure fiscali** introdotte per sostenere e supportare le realtà imprenditoriali e professionali.

Audizione informale del Presidente del CNEL sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund e strategia europea sull'emergenza presso la V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati – 7 Settembre 2020

Il documento, presentato dal Presidente del CNEL alla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, in occasione dell'audizione informale svolta il 7 settembre 2020, consta di sette paragrafi: *Inquadramento generale. I contenuti dell'accordo Next Generation EU. Il Bilancio 2021/2027. La governance dei finanziamenti. La sostenibilità del debito. Il futuro del Paese: alcune considerazioni dopo la pandemia. Priorità nell'utilizzo del Recovery fund (Rilancio, investimenti e imprese; Transizione Green; Transizione digitale; Il Sistema sa-*

nitario nazionale; Politiche sociali; Scuola e formazione professionale; Politiche passive e attive del lavoro; I settori di attività Servizi pubblici e P.A.; Occupazione Femminile). Nel rinviare al documento integrale per approfondire i contenuti di ciascun paragrafo, si evidenzia come lo stesso, con riferimento al ***Recovery Plan post covid-19***, ricompreso nell'accordo sul ***Next Generation EU***, sottolinei il **carattere eccezionale** di tale iniziativa, seppure *una tantum* e limitata nel tempo, nella quale per la prima volta, per rispondere a una crisi senza precedenti, l'Unione europea emetterà **titoli di debito comuni** sul mercato per 750 miliardi di euro, al fine di finanziare programmi comunitari i cui interessi saranno pagati dal bilancio comunitario e saranno rimborsati alla scadenza dallo stesso bilancio comunitario. L'Olanda e gli altri Paesi cd. "*frugali*" (Danimarca, Svezia e Austria, con l'appoggio parziale della Finlandia), inizialmente contrari al principio stesso di emettere debito per finanziare sovvenzioni a fondo perduto, e non solo prestiti, a favore degli Stati membri, sono riusciti a modificare in modo rilevante ma non sostanziale l'accordo, che mantiene tutta la sua portata. Secondo il parere espresso dal CNEL, sotto il profilo finanziario l'accordo presenta aspetti positivi, in particolare per l'Italia che ha difeso con intransigenza le prerogative del Parlamento e della Commissione e che ha raggiunto un risultato molto rilevante: 81,4 mld di sovvenzioni gratuite contro gli 85 della prima offerta; 127,4 mld di prestiti, con 38 mld in più rispetto alla prima proposta, per un totale di 209 mld.
Inoltre, il **bilancio europeo pluriennale 2021/2027** ha trovato il punto di convergenza sul valore di 1.074 mld (inferiore ai 1.100 mld proposti dalla Commissione e ai 1.300 mld proposti dal Parlamento Europeo) e, con riferimento alle risorse proprie, sono confermate quelle esistenti (dazi, Iva e contributi nazionali) ma nei prossimi anni si lavorerà per introdurne di nuove, a partire da quella sui rifiuti di plastica non riciclati (dal 1 gennaio 2021), al meccanismo per adeguamento del carbonio alla frontiera, al prelievo sul digitale (entro gennaio 2023), alla riforma del sistema ETS (scambio di emissioni) esteso al trasporto aereo e marittimo, ed all'imposta sulle transazioni finanziarie. Il bilancio risulta infatti insufficiente per affrontare adeguatamente le sfide dell'Unione, i 35 miliardi in meno (rispetto ai 1.100 proposti dalla Commissione) incidono su alcuni programmi importanti. Risultano, altresì, iniqui e anacronistici i mantenimenti e gli aumenti dei rimborsi (*rebates*). Sulle risorse proprie è chiaro che occorrerà un dibattito costruttivo in vista dell'aumento degli impegni (il bilancio Ue garantirà le obbligazioni), della riduzione dei contributi nazionali, ma anche di un' auspicata **evoluzione in senso federale della UE**.
Il documento si sofferma anche sull'aspetto legato alla particolare valenza dell'accordo sul *Next Generation EU* dal punto di vista della ***governance***. Per valutarne correttamente l'esito, si effettua una breve ricostruzione delle diverse forze e schieramenti politici in campo: una prima contrapposizione tra Paesi dell'Est, blocco *nazional sovranista* di Visegrad (Polonia, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca) e gli altri Paesi dell'UE, nonché una seconda divisione tra Paesi "frugali" del Nord (Olanda, Danimarca, Austria, Svezia, Finlandia) e Paesi del Sud (Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) con la Germania come arbitro e mediatore. La composizione delle contrapposizioni ha sostanzialmente creato una **contraddizione tra l'architettura finanziaria federale e la *governance* duale del *Recovery Fund***.
Il CNEL rileva come dal punto di vista della *governance*, con la definizione dell'accordo sul *Recovery fund* si sia aperta una breccia molto rilevante nel modello intergo-

vernativo (si veda il documento del CNEL, "*Appello all'Europa, occasione unica per una nuova identità*", Assemblea dell'26.3.2020[15]), che non viene, tuttavia, compiutamente superato. La breccia riguarda: le modalità di finanziamento del *Recovery Fund* (attraverso debito europeo) che lo sottraggono dalla dipendenza dai trasferimenti degli Stati nazionali; le forme di trasferimento delle risorse, in maggioranza sovvenzioni gratuite, in minoranza prestiti, sebbene la prevalenza delle prime si sia notevolmente affievolita; le garanzie consistenti in una sezione del bilancio europeo autonoma perché alimentata da nuove tasse europee che acquista, tendenzialmente, indipendenza dai trasferimenti nazionali.

Viene anche sottolineato come nella fase di transizione ad una sezione di bilancio europeo autonomo gli Stati membri dovranno contribuire alla restituzione del debito europeo necessario per finanziare il *Recovery Fund*, a partire, però, dal 2026, in attesa che la **nuova tassazione europea** (*plastic tax, digital Tax*, tasse antinquinamento, tassazione sulle transazioni finanziarie ed altre) azzeri la necessità del loro contributo. La breccia, dirompente, aperta dall'Accordo è, tuttavia, contrastata dal modello di *governance* del *Recovery Fund*, ibridato dalla linea sulla quale si sono attestati i Paesi frugali del Nord. I *Piani per la ripresa e la resilienza* dei singoli Paesi membri saranno, infatti, valutati dalla Commissione Europea, entro due mesi dalla presentazione, sulla base della loro coerenza con le priorità strategiche stabilite dalla stessa *(Green New Deal*, Transizione digitale ed altre, nonché le Raccomandazioni annuali specifiche ai Paesi) e sottoposti al vaglio del Consiglio Europeo che deciderà a maggioranza qualificata (sebbene non all'unanimità, come richiesto dall'Olanda). La valutazione della tabella di marcia, con i *target* intermedi di attuazione dei singoli programmi, sarà, invece, affidata al Comitato economico e finanziario (composto dagli staff di specialisti dei Ministri delle finanze Ecofin). I finanziamenti avverranno a stadi di avanzamento in base ai *target* intermedi dei Piani per la ripresa e la resilienza e dovranno essere confermati (per consenso) dal Comitato economico e finanziario. Qualora uno o più governi valutassero serie deviazioni dai vincoli definiti, gli stessi potranno deferire la discussione al Consiglio europeo (cd. "*freno d'emergenza*") bloccando la Commissione per un massimo di tre mesi. In questa fattispecie "*nessuna decisione della Commissione in merito al soddisfacente raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali corrispondenti e all'approvazione dei pagamenti sarà presa sino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso della questione in modo esauriente*." L'Italia ha ottenuto, inoltre, un parere dal Servizio giuridico del Consiglio europeo nel quale si afferma che le conclusioni del *Summit* non mettono in dubbio il potere ultimo della Commissione di cui all'art. 17 del Trattato Europeo di convalidare ed autorizzare pagamenti. Il compromesso raggiunto istituisce un **Fondo europeo**, finanziato con debito europeo e garantito da un autonomo segmento di bilancio europeo senza alcun contributo degli Stati nazionali, che però non viene gestito in esclusiva da istituzioni europee (la Commissione come nella prima proposta) ma in duopolio con il Consiglio europeo, secondo la logica del modello intergovernativo. Il pacchetto di misure UE combina il futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) e lo strumento del *Next Generation EU* dedicato alla ripresa post pandemia. Il **Piano per la ripresa europea** necessiterà di ingenti investimenti

15. Documento consultabile al seguente link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/6fafebf4-30fe-4a60-8437-0e08e3b3ce5f/CNEL%20-%20An%20appeal%20to%20Europe%20eng.pdf

pubblici e privati a livello europeo che siano in grado di rilanciare l'Europa e che siano capaci di creare posti di lavoro e di riparare ai danni causati dalla pandemia, sostenendo allo stesso tempo le priorità verdi e digitali dell'Unione. Il QFP, rafforzato da *Next Generation EU*, sarà il principale strumento europeo. I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) definiranno il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023. I piani saranno riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022. Gli elementi di valutazione del PNRR riguarderanno: la coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, il rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Si segnala che la **transizione verde e digitale** rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva, mentre il conseguimento dei *target* intermedi e finali costituiscono una condizione per la valutazione positiva delle richieste di pagamento. L'Unione Europea impegna il proprio bilancio per sostenere i Paesi più colpiti dalla crisi. Si tratta di un risultato molto importante per l'Europa e per il nostro Paese, sintomo del fatto che esiste un'**Europa solida, unita e solidale**, che si pone nella direzione più volte auspicata dal CNEL. Per quanto concerne gli aspetti relativi alla sostenibilità del debito, l'accordo sul *Recovery fund* appare una decisione di portata storica e costituisce un passo avanti eccezionale per l'Unione Europea, in quanto utilizza per la prima volta la leva del **debito comune**. Un debito di tali dimensioni, che viene acquistato da Paesi, soggetti istituzionali, operatori finanziari e singoli risparmiatori, riesce ad essere sostenibile solo se utilizzato a fini produttivi, se in definitiva è percepito come debito "*buono*". L'aumento del debito a tali impensabili livelli deve spingere il Governo a presentare al più presto un piano credibile di rientro, e a considerare le politiche economiche da mettere in cantiere non più in un'ottica di tamponamento emergenziale, che ha richiesto – data la drammaticità ed imprevedibilità della crisi – l'attivazione rapida di un sistema di sussidi a pioggia e più in generale di spesa "*senza scrutinio*". Serve definire piani di investimento, ossia **strategie di politica industriale** che dispongano, alla base, di visioni di lungo periodo. L'*extra deficit* accumulato avrà un ruolo nelle valutazioni europee del programma italiano di utilizzo del *Recovery fund*. La sostenibilità del debito resta infatti un criterio di valutazione ineludibile. La scadenza **della clausola di esonero dalle sanzioni** previste per la violazione dei parametri potrebbe far emergere una situazione tale da imporre all'Italia piani di rientro molto impegnativi. Ciò induce a ritenere che nell'individuazione delle priorità il Governo dovrà privilegiare quelle in grado di prefigurare una **costante ed intensa crescita del sistema economico** in grado di garantire la fattibilità di piani di rientro dal *deficit*. La crisi indotta dalla pandemia ha acceso il dibattito e portato alla formulazione di numerose proposte di ristrutturazione del sistema economico e del tessuto produttivo, nella consapevolezza che tali interventi strategici devono assicurare la tenuta degli assetti sociali e la coesione nazionale, messe gravemente in discussione dal disagio economico e dalla crisi occupazionale in atto. Le energie del Paese devono ora essere canalizzate alla definizione di **progetti organici e strutturati,** dettagliati in azioni concrete, per porre le condizioni di una crescita innovativa e sostenibile e, quindi, a uno sviluppo di lungo periodo. Occorrono una graduazione delle priorità e la selezione delle misure in base alle necessità e alla relativa percorribilità e concretezza, possibilmente valorizzando i percorsi già tracciati prima della pandemia (*new green deal,* transizione digitale, sostenibilità intergenerazionale dell'attività d'impresa, *wel-*

fare non meramente assistenziale, contrasto alla criminalità, all'economia sommersa, all'inefficienza burocratica e della giustizia). In sintesi, occorre mettere mano alle leve capaci di superare i nodi strutturali della competitività del sistema-Italia, nel quadro di una strategia condivisa coerente con il Piano Nazionale di Riforma 2020 da poco varato.

È importante che gli interventi che verranno realizzati nei prossimi anni siano in grado di aumentare la **competitività** del nostro Paese, contribuendo insieme agli altri paesi europei ad una costruzione di una **nuova sovranità europea** in grado di essere indipendente sia dai nostri tradizionali alleati americani, sia dalla Cina, che ad oggi costituisce un *partner* commerciale e, al contempo, un rivale sistemico.

Il CNEL sottolinea la propria preoccupazione per due questioni che ritiene di estrema rilevanza. La prima attiene all'ipotizzato trasferimento dalla Commissione al Consiglio Europeo delle decisioni sui piani nazionali: si rischia di adottare un metodo intergovernativo che è profondamente contrario allo spirito della costruzione europea, e che il CNEL ha chiesto ripetutamente di superare; la seconda è relativa all'aver fatto ricorso all'attivazione della "*clausola generale di fuga*" e dunque alla sospensione temporanea del *Fiscal Compact*, che invece va superato o profondamente riformato, come reiteratamente chiesto dalle parti sociali. Preme sottolineare che la sospensione della clausola generale è temporanea, con il rischio di apertura della procedura di infrazione per debito e la conseguente imposizione di condizionalità interne al termine della sospensione per il nostro Paese.

Con riferimento al **metodo**, nel documento il CNEL fornisce le seguenti indicazioni: occorre un **coinvolgimento effettivo delle parti sociali**, sia nella fase di definizione delle priorità e dei progetti, sia nella fase di verifica attuativa degli stessi in coerenza con le posizioni assunte dal CESE (si veda il parere "*Dispositivo per la ripresa e la resilienza e strumento di sostegno tecnico*[16]); occorre selezionare pochi progetti, ma che siano strategici per lo sviluppo del Paese, dettagliare le modalità concrete per la loro implementazione e indicare i tempi e i costi dei vari interventi attuativi, guardando alle migliori esperienze di altri Paesi e in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea; occorre migliorare la **pubblicità** delle fasi implementative e degli stadi di avanzamento, coinvolgendo le organizzazioni della società civile nella valutazione d'impatto e nella previsione strategica (V. punto. 7.7.5 della Risoluzione CESE "*Il contributo del Comitato economico e sociale europeo al programma di lavoro della Commissione europea per il 2021*", adottata il 16.7.2020).

16. Parere CESE "Dispositivo per la ripresa e la resilienza e strumento di sostegno tecnico:
- 1.14 Il ruolo e le opinioni delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile dovrebbero essere integrati nei piani presentati dagli Stati membri. In particolare, il CESE ha già invocato un ruolo più attivo della società civile organizzata "[...] nel raggiungimento di un accordo tra la percezione della Commissione europea e quella degli Stati membri riguardo al contenuto dei programmi di riforma".
- 4.6 nel corso di questo processo, il ruolo e le opinioni delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile debbano essere presi in seria considerazione.
- 4.7 Il Comitato ha già proposto di "introdurre una norma in base alla quale uno Stato membro non si vedrà assegnare dei fondi se non avrà provveduto ad adottare pienamente l'applicazione del principio di partenariato con un effettivo coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile al momento di decidere in merito ai pacchetti degli impegni di riforma pluriennali. L'applicazione del principio di partenariato è di fondamentale importanza per garantire la realizzazione di riforme basate su dati oggettivi e collegate alla reale congiuntura economica di ciascuno Stato membro".

Il CNEL osserva che "*è fondamentale che lo Stato progetti un vero e proprio* ***programma nazionale di sviluppo*** *creando anche una* ***struttura*** *che sia* ***in grado di coordinare i diversi interventi*** *che verranno attuati, implementarli ove necessario e monitorare i risultati attesi. Inoltre, lo Stato deve creare i prerequisiti e le condizioni affinché gli* ***attori privati*** *possano investire ed operare secondo le dinamiche di mercato in un contesto favorevole di* ***istruzione, ricerca, efficienza ed efficacia della PA****. Le politiche pubbliche dovranno favorire la* ***trasformazione selettiva del sistema produttivo italiano*** *lungo le direzioni utili alla modernizzazione e al recupero di efficienza, in coerenza, e non dipendenza, con quanto indicano i progetti di rilancio dell'UE, rafforzando il partenariato pubblico-privato. Si sottolinea qui l'esigenza di una capacità di programmazione che purtroppo in passato è mancata. È importante cambiare il modello di sviluppo partendo dall'elaborazione di un* ***piano credibile di semplificazione, amministrativa e procedurale, della macchina pubblica*** *e in particolare del* ***sistema della giustizia****. Un intervento strutturale in grado di produrre benefici in modo trasversale su tutto il sistema pubblico e privato*".

In questa prospettiva, e secondo i principi di innovazione, sostenibilità e tutela delle catene di valore europee, diviene necessario anche promuovere una **nuova cultura di impresa**, che rappresenta un ulteriore nuovo fattore di sviluppo. La sostenibilità va intesa in senso verticale (rapporto con l'Europa) e orizzontale (rapporto pubblico-privato), e ad essa si affiancano l'integrazione secondo il principio europeo di sussidiarietà, la sostenibilità dell'attività d'impresa, il superamento del punto di vista ambientale verso uno multifattoriale che consideri il soddisfacimento degli interessi di tutti gli *stakeholders,* interni e esterni. Anche la *governance* della globalizzazione si deve innovare, dal *free trade*, attento alla massimizzazione dei vantaggi economici per gli attori più forti, al *fair trade*, un sistema di scambi attenti al rispetto dell'ambiente, dei diritti umani e sociali, alla qualità delle relazioni e dello sviluppo stesso.

Si evidenzia che il **sistema imprenditoriale italiano** si mostra oggi, rispetto alla crisi finanziaria del 2009, in una posizione rafforzata e di maggior resilienza. Tuttavia, la crisi indotta dalla pandemia richiede un ulteriore passaggio: la promozione di una cultura di impresa ispirata dalla sostenibilità e utilizzatrice dell'innovazione, e il riavvio di un importante ciclo di investimenti volti a proteggere, ammodernare e re-indirizzare il sistema produttivo italiano, e a rilanciare l'economia con un allargamento selettivo della base produttiva. Un piano di investimenti massicci deve agire per sostenere: le filiere produttive italiane a più elevato valore aggiunto; il rafforzamento della base patrimoniale e dimensionale delle imprese; la qualificazione dei servizi di mercato, in particolare delle PMI – Ricerca e Sviluppo, e i sistemi di trasferimento tecnologico sul modello tedesco. È opportuno guardare alle migliori esperienze europee, anche rendendo finalmente operativa l'Agenzia Nazionale per la Ricerca, istituita con la legge di bilancio 2020, come "*hub*" dell'innovazione, completare l'attuazione del Piano Energia e Clima, collegare le politiche industriali con le politiche di sviluppo territoriale, sull'esempio del Patto per l'Emilia. Sono individuati i grandi poli su cui investire massivamente e, da parte pubblica, stimolare fiscalmente gli investimenti: beni industriali di alta tecnologia (meccatronica, robotica, avionica, chimica, gomma, farmaceutica, energia, TLC, etc.), sistema *food*, servizi alla persona, della casa e relativo indotto. È necessario investire in **agricoltura, sanità, farmaceutica, *automotive***; qui il punto di riferimento sono le "*multinazionali tascabili*", le medie e medio-grandi imprese *hi-tech* che assicurano all'Italia un primato nell'*export* e nelle nicchie globali ad alto va-

lore aggiunto (ad esempio nella *green economy* le medie imprese hanno raggiunto posizioni d'eccellenza). Nel piano di investimenti occorre ricomprendere anche le aree di eccellenza (materiali, biomedica, etc.) e i centri di trasferimento tecnologico dedicati ai settori di eccellenza (la centralizzazione della *technology transfer* per tematica consentirebbe una comunicazione efficace tra mondo accademico, i fondi di investimento e le imprese). Ciò può realizzarsi mediante l'incentivazione del *venture capital* già attivo nei medesimi settori, incluso il micro-venture *capitalism*, per aiutare la ripresa delle piccole/medie imprese. Le risorse che arriveranno, insieme ai prestiti erogabili dalla BEI devono essere prevalentemente utilizzati per il finanziamento di imprese innovative ad alto contenuto tecnologico e di ricerca, ad iniziare dal settore biomedicale. I progetti che verranno presentati dai vari Paesi dovranno contribuire all'affermazione di una nuova sovranità europea che sia in grado di essere indipendente e *leader* nei settori più importanti. La transizione *Green* può favorire sia un migliore utilizzo delle risorse naturali sia rappresentare un'occasione di crescita e sviluppo occupazionale. Il superamento della visione secondo la quale l'ambiente sia esclusivamente un insieme di vincoli e costi comporterà una rivoluzione produttiva di carattere trasversale sui settori, con crescente domanda di beni, servizi, processi produttivi e macchinari sostenibili. La carenza di competenze digitali nei diversi ambiti, per cui l'Italia risulta tra i Paesi europei più in difficoltà, è una delle principali limitazioni per lo sviluppo sociale ed economico del Paese e per la sua ripresa dall'attuale periodo di crisi, assumendo i caratteri della priorità. In tal senso si apprezza il provvedimento adottato sulla "*Strategia nazionale per le competenze digitali*".

Inoltre, occorre prevedere misure specifiche per le **fasce di popolazione più povere**, spesso prive di una professionalità di base e dal difficile effettivo inserimento nel lavoro e nella società. Le politiche sociali non possono essere costituite solo da trasferimenti: occorre ricostruire un sistema di servizi, aumentare sensibilmente l'offerta educativa pubblica dei nidi soprattutto in alcune aree del Paese (il Sud) e in alcuni territori interni e aree periferiche delle città metropolitane. L'**accesso alla scuola dell'infanzia** deve essere garantito a tutti i bambini. Oggi il tasso di copertura dei posti è pari al 24%, occorre estendere l'offerta di nidi almeno fino al 50%. Tale obiettivo può essere raggiunto anche estendendo il tempo pieno in tutte le scuole consentendo a tutti gli studenti, specialmente al Sud, di godere maggiormente del proprio diritto all'istruzione, fornendo loro più opportunità educative. La scuola è uno dei più irrinunciabili servizi pubblici, quello in cui più si sostanzia l'idea di futuro.

Il documento sottolinea la necessità di **riordinare la molteplicità dei sussidi**, in particolare gli ammortizzatori sociali, evitando che le forme di sostegno temporanee si trasformino in permanenti. Occorre progettare una rete universale di sostegno al reddito, accompagnata da servizi e da strumenti per attivare le persone e integrarle nel mercato del lavoro e nella società. È prioritario implementare l'occupabilità e l'occupazione dei giovani, rafforzando, ad esempio, i programmi "*Garanzia Giovani*" e "*Erasmus plus*".

Gli effetti della crisi sull'occupazione sono allarmanti e per tale ragione occorre fin da ora costruire un *piano di politiche attive* destinato a disoccupati, inoccupati, giovani *Neet*, disabili, lavoratori in cassa integrazione. È necessario garantire a questi soggetti l'accesso a misure e servizi di politica attiva, ivi inclusa la formazione professionale. In particolare, occorre prevedere un **Piano straordinario per l'alfabetizzazione**

digitale di tutti i *target* citati. Con riferimento al Fondo per le nuove competenze e la formazione professionale e continua, con l'ampliamento dell'intervento dei fondi bilaterali si segnala che la riqualificazione professionale va calibrata rispetto alle stime sull'occupazione e soprattutto allo sviluppo futuro dell'economia. Le politiche attive del lavoro, inclusa la formazione, devono essere in grado di sostenere le transizioni del lavoratore nelle varie fasi della propria vita lavorativa, anche fra i diversi settori (es. fra economia tradizionale e *green economy*). In tal senso e al fine di prevenire dispersione di risorse pubbliche e capitalizzare gli investimenti effettuali a vantaggio di imprese e lavoratori, è auspicabile lo sviluppo di idonei sistemi di certificazione e tracciatura digitale della formazione e delle competenze maturate, in coerenza peraltro con quanto previsto in materia di fascicolo elettronico del lavoratore previsto dal decreto legislativo n. 150/2015. Le politiche passive devono essere accompagnate dalle politiche attive.

La digitalizzazione del mercato del lavoro è finalizzata a consolidare il raggruppamento di tutti i dati esistenti presso i diversi Istituti e amministrazioni e presso soggetti privati. Tale attuazione, nel rispetto dell'art. 117 Cost., può essere effettuata mediante registri distribuiti/*blockchain*[17]. L'operazione si rende necessaria al fine di migliorare l'incontro domanda e offerta di lavoro, migliorare la formazione volta all'implementazione delle competenze dei lavoratori, nonché per combattere eventuali abusi in sede ispettiva grazie alla disponibilità dei dati.

Al fine di incrementare l'**occupazione femminile** il tema prioritario, soprattutto in alcune aree del Paese, è la garanzia dei servizi. Troppo spesso le donne rinunciano al lavoro o alla ricerca di lavoro a causa dell'assenza di asili nidi e di servizi per la cura degli anziani e disabili. Il CNEL ha da tempo evidenziato[18] che "*nelle regioni del nord (dove esistono adeguati fattori di contesto) le donne ad elevata istruzione hanno la stessa probabilità degli uomini di accedere a un'occupazione. (.. .) L'istruzione sembra essere una leva che accresce la probabilità di essere occupate e riduce le differenze di genere solo in un contesto evoluto, caratterizzato da maggiore domanda di lavoro e da effettive possibilità di conciliazione vita-lavoro. Al sud le differenze di genere restano infatti marcate anche quando le donne sono molto istruite: la probabilità di trovare un'occupazione fra laureati è significativamente più alta fra gli uomini che tra le donne*". Ne deriva che la presenza di servizi costituisca un fattore determinante per l'occupazione femminile. Inoltre, occorre provvedere una **gestione paritaria dei congedi** anche con forme di premialità, sostenere il *welfare* aziendale per la creazione di servizi a favore della genitorialità e regolamentare lo *smart working*, con riferimento al quale è necessario un intervento più robusto da parte della contrattazione collettiva al fine di aggiornare il patrimonio delle tutele del lavoro svolto in modalità agile e da remoto, con rispetto del diritto alla disconnessione, evitando, come è avvenuto nella fase acuta della pandemia, nuove forme di segregazione in particolare per le donne.

17. Cfr. *documento del Ministero dello sviluppo economico in https://www.mise.gov.it/index.php/it/consultazione-blockchain*

18. CNEL, Audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, 27 febbraio 2020.

Audizione del Presidente del CNEL presso la V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati "Esame della nota di aggiornamento al DEF 2020, ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936" – 12 ottobre 2020

Il documento si sviluppa in quattro parti: I. *Il quadro di riferimento programmatico*; II *Esame della Nota di aggiornamento al DEF 2020*; III *La posizione del CNEL*; IV *Esiti delle attività denominate stress test settoriali*. La Parte I è a sua volta articolata in tre paragrafi: 1. *Italia. Il quadro in cui si colloca la Nota di aggiornamento al DEF 2020*; 2. *Le previsioni di consenso degli istituti di analisi congiunturale* (*2.1 Quadro economico internazionale*; *2.2 L'economia italiana*); 3. *Gli andamenti del mercato del lavoro*.

Si inizia dalla descrizione dell'ampio pacchetto di proposte, che si associa al prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, strutturato dalla Commissione europea per arginare gli effetti diretti e indiretti della pandemia. Il CNEL, sulla base della previsione contenuta all'articolo 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, lettere a), b) e d), fornisce all'interno del documento gli esiti della formale consultazione di tre istituti di analisi congiunturale e previsionale Cer, Prometeia e Ref, ai quali è stata richiesta una valutazione dello scenario macroeconomico e un aggiornamento del quadro previsionale per il 2021 attraverso un esercizio di consenso svolto sulle elaborazioni ottenute dai rispettivi modelli econometrici utilizzati. Complessivamente le analisi, esposte in sintesi, danno conto dell'**elevato grado di incertezza** che grava **sul quadro economico internazionale e su quello italiano**, a causa della non prevedibile evoluzione dell'epidemia durante i prossimi mesi, ma anche di altri fattori come le elezioni americane e gli accordi definitivi fra Unione europea e Regno Unito seguiti alla *Brexit*, nonché dei rischi di instabilità finanziaria che potrebbero derivare nei mesi futuri dall'avvio di una fase di fallimenti di imprese dei settori dove non si registra una robusta ripresa. Il contesto economico internazionale è caratterizzato dagli effetti di uno *shock* globale e simmetrico. Infatti, la contrazione del PIL si è prodotta in tempi brevi a seguito dell'adozione dei provvedimenti restrittivi. Poiché i Paesi hanno proceduto con modalità, strumenti e tempi differenti, si riscontra una sfasatura temporale nella caduta delle rispettive economie. Gli effetti delle misure di restrizione sono stati amplificati dai **comportamenti prudenziali delle famiglie** e dell'**interconnessione tra i sistemi economici nazionali**. Gli effetti si trasmettono da un sistema all'altro sia dal lato della domanda (maggiore difficoltà a esportare verso Paesi in recessione) sia attraverso il canale dell'offerta (indisponibilità di forniture di beni e semilavorati provenienti da Paesi che hanno adottato provvedimenti di interruzione della produzione). Si stima che il PIL mondiale abbia subìto una contrazione cumulata tra il I e il II trimestre 2020 pari a circa il 10%, dovuta a una flessione di oltre il 3% nel I trimestre e circa il 7% nel II. Fra le economie avanzate le evidenze peggiori hanno riguardato l'Europa continentale, tra cui l'Italia. Nel II trimestre, fra le economie emergenti la Cina ha recuperato completamente gli effetti della contrazione registrata all'inizio dell'anno, mentre l'India ha scontato una caduta del PIL del 25% su base congiunturale. A seguito della crisi indotta dalla pandemia si sono verificati due effetti contemporanei e di segno opposto: il rialzo sulla dinamica dei prezzi - per il peggioramento delle condizioni dal lato dell'offerta – e le pressioni al ribasso sull'inflazione a causa della contrazione della domanda. Dal **lato dell'offerta** le cause sono dovute ai problemi di gestione della logistica, alla rottura delle forniture di alcuni beni intermedi e alle misure adottate per la sicurezza sui luoghi di lavoro, tutti elementi che hanno comportato aumenti dei

costi per le imprese. Dal **lato della domanda**, le ampie contrazioni hanno spinto i produttori ad adottare politiche di prezzo molto prudenti. Il secondo effetto (domanda) è prevalso nella generalità dei casi, e l'inflazione si è quindi ridimensionata in tutte le economie. Un aspetto fondamentale che distingue la crisi in corso dalle recessioni già sperimentate, e in particolare da quella del 2008-09, è la **rapidità e** l'**intensità della reazione dei governi e delle banche centrali**. La maggior parte dei Paesi ha deciso di non contrastare il deterioramento dei saldi di bilancio dovuto alla caduta automatica delle entrate e agli aumenti delle spese. In secondo luogo, tutti hanno adottato **misure di sostegno alla liquidità delle imprese** (essenzialmente posticipi nei pagamenti tributari e garanzie statali al credito), per rinforzare la trasmissione della politica monetaria al circuito dell'economia reale. Terzo, sono state adottate vere **misure espansive**, concentrate soprattutto nel rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali. Il quadro di finanza pubblica dei Paesi è pertanto caratterizzato da elevata incertezza, poiché i saldi sono condizionati dall'andamento dell'attività economica su cui gravano molti elementi di incertezza. Sui saldi dei prossimi anni, molto dipenderà dalla capacità di recupero delle diverse economie. Sul piano delle **politiche monetarie**, le banche centrali hanno adottato programmi di acquisto di titoli, dimostratisi efficaci nel contrastare i rischi di aumento dei tassi di interesse. La BCE è riuscita nell'intento di allentare le tensioni sui titoli del debito dei Paesi "*periferici*", riducendo lo *spread* del Paese, l'Italia, che nei primi giorni della crisi aveva più risentito dell'aumento di incertezza. La crisi determinata avrà ovviamente una ricaduta molto pesante sul **quadro della finanza pubblica italiana**, che si sta manifestando in un peggioramento senza precedenti degli indicatori congiunturali dei conti pubblici. Nei primi otto mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale è arrivato a 106 mld di euro, più che triplicando il valore dello stesso periodo del 2019 (32,5 mld). Il peggioramento ha improvvisamente invertito la tendenza di consolidamento che stava progressivamente portando i saldi tendenziali a livelli virtuosi. Anche l'aumento del debito delle AA.PP. ha accelerato, sia a causa del fabbisogno che del recupero dello *stock* di disponibilità liquide del Tesoro. I dati, disponibili fino a luglio, registrano un aumento di circa 150 mld da inizio anno (a fronte degli 86,5 mld cumulati nello stesso periodo del 2019), che ha spinto il debito oltre i 2.560 mld. L'eccezionale intensità del peggioramento, di gran lunga maggiore rispetto a quanto registrato nella crisi dei debiti sovrani del 2012 e 2013, riflette sia la straordinaria caduta dell'attività, sia l'eccezionale risposta delle politiche di bilancio. Nel 2020 le misure contenute nei diversi decreti di contrasto alla crisi comportano un aumento di indebitamento netto di circa 100 mld, pari al 6% del PIL, con un impatto ancora maggiore in termini di fabbisogno (118 mld) e di saldo netto da finanziare (210 mld circa) in cui rientrano le garanzie pubbliche sui prestiti e i fondi per il rafforzamento patrimoniale ("*Patrimonio destinato*" soprattutto). Il livello dell'indebitamento si attesterebbe comunque, per il 2020, intorno all'11% del PIL. Trattandosi di misure straordinarie, a partire dal 2021 l'impatto dei decreti sull'indebitamento risulta molto più limitato, in larga parte connesso alla sterilizzazione definitiva dell'aumento delle aliquote Iva e delle accise (decreto rilancio) quantificata in circa 20 mld nel 2021 e 27 mld nel 2022. Al netto di questa misura, le risorse residue per gli interventi adottati scendono a circa 10 mld in media l'anno, destinate alla spesa delle pubbliche amministrazioni e agli effetti di misure di sostegno all'attività. Nonostante l'eccezionale quantitativo di risorse messe in campo, la caduta del PIL nel 2020 sarà ingente e la

ripresa della seconda parte dell'anno potrà compensarla solo in parte, considerando una caduta cumulata di oltre 18 punti registrata nei primi due trimestri, che porterebbe la media dell'anno a un valore superiore al - 9%. Ciò comporterà l'esigenza di rilevanti politiche di supporto all'economia anche nel corso dell'anno prossimo, per evitare di soffocare la ripresa. In questa strategia si inserisce l'implementazione dei Piani di ripresa e resilienza correlati al *Next Generation EU*, con l'intento di finanziare piani di investimento e di riforma organici che interesseranno i prossimi sette anni.
La **capacità di programmazione dell'azione dell'Amministrazione** è il principale punto di criticità, correlato anche alla **capacità di spesa** e di implementazione effettiva dei programmi. Si valuta che, nel caso in cui tali risorse siano destinate per intero a spese in conto capitale per investimenti pubblici e contributi a investimenti privati, come è nelle intenzioni del Governo e come indicato anche dalla Commissione, la spesa media in termini di PIL sarebbe ogni anno superiore di circa il 50% rispetto a quella media storica. Gli investimenti, che costituiscono la componente più volatile della domanda aggregata, hanno registrato una flessione senza precedenti in un arco temporale molto breve, più sostanziosa nel II rispetto al I trimestre. Poiché gli indicatori prospettano un rimbalzo nei mesi estivi, il livello raggiunto nel II trimestre dovrebbe essere il punto di minimo di questa crisi. Gli investimenti fissi lordi si sono ridotti nel II trimestre del 14,9% rispetto al I (-7,5% nel primo), per la caduta sia di quelli strumentali (-11,4%) che delle costruzioni (-19,1%). Mentre la domanda di beni di investimento crollava, i prestiti bancari hanno registrato un forte aumento: nei primi sette mesi dell'anno i prestiti alle società non finanziarie sono cresciuti rispetto a dicembre 2019 di 52 mld (4,4% su base annua a fronte di -1,9% a fine 2019), soprattutto concentrati sulle scadenze superiori a 5 anni, per l'effetto delle garanzie. Molti di questi finanziamenti sono stati accumulati sui conti correnti, per fronteggiare la crisi di liquidità e per cautela. Con i dati recenti il divario si è ampliato, per cui gli investimenti sono attualmente il 40% in meno rispetto a quelli effettuati nel 2008. Il rafforzamento degli investimenti, in particolare di quelli strumentali, previsto con la disponibilità dei fondi NGEU, sconta il limite che l'effettiva erogazione avverrà a partire dalla seconda metà del 2021, per proseguire sino al 2027.
Nella misura in cui questi progetti per l'utilizzo dei fondi saranno accompagnati da riforme strutturali, gli effetti sull'economia saranno amplificati e avranno effetti duraturi innescando un **effettivo processo di sviluppo**. Le **criticità** sono segnalate da tutti gli osservatori: i tempi serrati e la scadenza, prossima, per la predisposizione dei progetti; la capacità di attuare progetti per attivare gli investimenti privati e pubblici; la capacità delle Amministrazioni pubbliche di predisporre/approvare/cantierare i progetti e l'impegno delle imprese ad evitare strozzature nella capacità produttiva che finirebbero per far arenare i progetti o per attivare la capacità produttiva estera
Con riferimento agli andamenti del mercato del lavoro, nel documento si rileva che *"la BCE ha stimato che il tasso medio europeo di disoccupazione raggiunge il 9,5% per poi continuare a viaggiare su livelli molto elevati anche oltre il nel 2021, con un valore previsto intorno all'8,8% nel 2022. Si tratterebbe di una platea di disoccupati che raggiungerebbe per l'anno in corso la cifra di quasi 16 milioni di persone in tutta l'area euro (addirittura 20 milioni includendo i Paesi dell'Unione che non hanno adottato la moneta unica). Per l'Italia i dati più recenti (contenuti nella Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione – II trimestre 2020, 18 settembre 2020) evidenziano le conseguenze sull'occupazione della crisi economica*

determinata dall'emergenza, seppure attenuate dai provvedimenti governativi sul blocco dei licenziamenti (art. 14 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 recante "Proroga delle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo"). Il secondo trimestre del 2020 si è rivelato particolarmente critico, facendo emergere una tendenza negativa per il lavoro dipendente accentuata sia sotto il profilo congiunturale che tendenziale. A livello congiunturale la diminuzione dell'occupazione dipendente è risultata pari al 2,1%, mentre con riferimento alle posizioni lavorative il calo è addirittura del 3,9%, con 35.000 posizioni in meno nell'industria in senso stretto, 7.000 in meno nelle costruzioni e ben 462.000 in meno nei servizi. Non meno accentuata appare la diminuzione a livello tendenziale sia in termini di occupati (-3,4%) che di posizioni lavorative (-4,0%). La crisi del secondo trimestre 2020 colpisce in modo pesante il lavoro indipendente, dove si registrano 101 mila occupati in meno rispetto al trimestre precedente e ben 219 mila in meno su base annua".

La Parte II del documento è dedicata all'esame della **Nota di aggiornamento al DEF 2020**. Essa è suddivisa in due paragrafi, il primo ne descrive i contenuti e fornisce elementi di dettaglio sull'indebitamento netto e sul debito pubblico, il secondo si incentra sull'economia non osservata e le prospettive 2021 delle politiche antievasione.

La Parte III, dal titolo "*La posizione del CNEL*", si articola in tre paragrafi: "*1. Le rilevazioni degli organi istruttori*"; "*2. Le priorità individuate dal CNEL nei documenti prodotti al Governo e alle Camere*"; "*3. Sintesi delle proposte*". Nel documento il Consiglio valuta "*il quadro tendenziale su cui si inserirà la manovra 2021, improntato a un giudizio lievemente ottimistico sulle previsioni e sul futuro allentamento delle misure restrittive causate dal virus, che consentirebbero all'economia di riprendere slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022. Il rapporto debito/PIL, pari a 134,6% nel 2019, è previsto dal Governo salire nel 2020 al 158%, e per gli anni successivi scendere al 154,1% nel 2023*". Segnala che questa riduzione, che sconta un cauto ottimismo, non sarebbe comunque sufficiente a soddisfare la regola della riduzione del debito e ribadisce pertanto la propria preoccupazione sulla futura sostenibilità del debito. La NADEF prefigura anche uno scenario più negativo in merito all'evoluzione dell'epidemia. A differenza di quanto ipotizzato nel tendenziale, la reintroduzione di misure precauzionali porterebbe il PIL a una nuova caduta nell'ultimo trimestre dell'anno e a ridursi ancora nella prima metà del 2020, con una ripresa che si verificherebbe solo dal secondo trimestre 2021. Vi è inoltre da aggiungere l'effetto contrazione delle esportazioni italiane, dovuto al diffondersi dell'epidemia in altri Paesi. In tale ipotesi pessimistica il rapporto debito/PIL nel 2023 sarebbe in discesa, ma ad un livello superiore di almeno 4 punti percentuali in confronto al tendenziale. Ciò farebbe saltare tutto il quadro previsto dalla NADEF. Complessivamente la legge di bilancio e le risorse della *Recovery and Resilience Facility* sono calcolate per un valore pari a circa il 2% del PIL per il 2021. La manovra per l'anno prossimo dovrebbe pesare 40 mld, parte in disavanzo e parte coperta da fondi NGEU: i fondi utilizzati sarebbero 25 mld, e 11 di questi, costituiti da prestiti, andrebbero a coprire la metà dell'aumento dell'indebitamento netto.

Il punto centrale è quindi come finanziare le misure previste per il prossimo anno, dal momento che – al netto del rifinanziamento delle cd. politiche invariate - le misure per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, il taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente e il taglio contributivo al Sud assorbono pressoché tutte le risorse disponibili, e che la quota di sovvenzioni utilizzabile per il 2021 sarà indirizzata a in-

vestimenti. Nelle intenzioni del Governo, le risorse che assicureranno il finanziamento degli interventi previsti dalla prossima manovra saranno recuperate dalla rimodulazione di alcuni fondi di investimento e dall'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa della PA, che ci si augura non riproduca gli stessi esiti delle precedenti. Altre risorse proverrebbero dalla revisione di sussidi dannosi per l'ambiente, revisione che dovrebbe essere inserita in una più ampia riforma fiscale e che al momento appare certamente condivisibile, ma non quantificata né nell'entità del taglio, né nelle modalità di compensazione. Incrementi di gettito sarebbero previsti dal miglioramento della *compliance* e dall'incentivazione dell'uso di strumenti elettronici di pagamento, ma si tratta evidentemente di entrate fiscali da verificare *ex post*, nonché dalla maggiore crescita che sarà generata dal programma di investimenti che si intende avviare. Gli ambiti principali della manovra sono indicati in significative risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, con particolare riferimento al 2021. Si prevede inoltre di finanziare il taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente e il taglio contributivo al Sud (già introdotto dal decreto agosto per la seconda metà del 2020). Fra gli ambiti della manovra, la Nota non indica il nuovo assegno unico e universale per i figli, che dovrebbe sostituire l'assegno attuale. Viene invece prospettata una **riforma fiscale**, che viene **rimandata a una legge delega collegata** e che sarà parte integrante del PNRR e dei relativi obiettivi intermedi. Tale riforma, secondo le intenzioni del Governo, sarà orientata ai principi di semplificazione e trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza, oltre che alla riduzione della pressione fiscale.

Il CNEL segnala che tale futura riforma non può circoscriversi alla modifica della progressività dell'IRPEF, tema su cui si incentra l'attuale dibattito, ma che dovrebbe finalmente affrontare la questione della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, attualmente di fatto concentrata sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. Anche a parità di gettito, un intervento governativo che trascurasse il tema della distribuzione del carico fiscale, lasciandolo inalterato nel suo complesso, avrebbe fallito il principale obiettivo di equità. La possibile riforma fiscale deve pertanto essere ispirata a criteri di maggiore giustizia sociale, dovrà essere redistributiva a favore dei redditi medio-bassi, e prevedere un alleggerimento del cuneo fiscale per le imprese, anche consentendo una redistribuzione dei finanziamenti "*a pioggia*". Il CNEL ritiene utile sottolineare che tutto il quadro programmatico esposto nella NADEF presuppone come dato un netto cambio di passo rispetto al passato riguardo la capacità di progettazione, di implementazione e di spesa da parte della pubblica amministrazione. La questione della centralità della capacità effettiva di gestire i progetti e i finanziamenti diventa ancora più stringente se si pensa che, oltre alle risorse del *Recovery Plan*, ulteriori risorse europee potrebbero arrivare nel 2021 dal MES (36 mld destinati al settore sanitario), dal *SURE* (27 mld destinati agli ammortizzatori sociali), risorse non menzionate dalla NADEF, e che il CNEL ritiene invece vadano considerate. Sul metodo, la NADEF annuncia ben **22 deleghe legislative**, collegate alla manovra di fine anno. Oltre a quello fiscale, vengono annunciati interventi normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, di aggiornamento e riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva, in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni. "*Si tratta di una quantità notevole di questioni centrali*

per il Paese, alcune non nuove e di particolare delicatezza per le Parti sociali, la cui disciplina viene demandata all'intervento del Governo. Non ultimo, viene annunciata una delega in materia di attuazione dell'autonomia differenziata (articolo 116, 3 comma, della Costituzione), tema che le Parti sociali ritengono meritevole di particolare attenzione".

La parte III si conclude con una sintesi delle proposte, che si riporta integralmente: "*In conclusione, il CNEL ritiene prioritari i seguenti punti di policy: 1. Il* ***modello di sviluppo*** *da realizzare in Italia deve seguire le* ***due direttrici tracciate dall'UE - investimenti in digitale e transizione ecologica*** *– le quali devono costituire le cornici al cui interno operare tutte le scelte. All'interno del quadro delineato a livello europeo, occorre intervenire sui meccanismi di funzionamento della crescita e della produttività, mediante strumenti condivisi per gestire l'innovazione e il trasferimento tecnologico e attraverso organismi di partecipazione dei lavoratori. 2. Si ribadisce la centralità degli investimenti in* ***infrastrutture****, che non possono essere riduttivamente considerate come insiemi di apparati fisici, ma devono ricomprendere l'infrastrutturazione* ***sociale, l'istruzione e la sanità in primis****, nonché i meccanismi di sostegno alle categorie socialmente ed economicamente fragili, rese ancora più vulnerabili dalla pandemia. 3. Il* ***2021*** *è un* ***anno di transizione****, decisivo per il contrasto alla pandemia e per le prospettive del Recovery Fund. Poiché gli sviluppi negli anni successivi appaiono più che mai incerti, in questo 2021 è indispensabile individuare, fra i programmi di investimento, quelli che garantiscono un più diretto ed incisivo impatto nel riattivare la dinamica della produttività e nell'assicurare la maggiore coesione sociale possibile. 4. Si sottolinea, e non per la prima volta, la necessità di progetti specificamente volti all'effettivo superamento del gap di genere ed a favorire l'adozione di un* ***modello di leadership femminile****, nonché di politiche giovanili, per intervenire con decisione sui due segmenti drammaticamente più deboli del mercato del lavoro. Le* ***politiche per l'occupazione giovanile*** *non possono essere ridotte all'incentivazione economica, di per sé non sufficiente, ma devono incentrarsi sull'attivazione di servizi per l'orientamento che riducano l'effetto di mismatching fra domanda e offerta di competenze e su un'adeguata strumentazione della transizione scuola-lavoro. Tali strumenti in altri Paesi sono risultati decisivi per l'occupazione giovanile*".

La Parte IV del documento, dal titolo "*Esiti delle attività denominate stress test settoriali*", è costituita da due paragrafi: 1. *Il contesto europeo* (*1.1 Il contributo dei CES europei alla ricostruzione; 1.2 Il processo di riforma del CESE Francia; 1.3 Il contributo del CNEL al piano di ripresa*); 2. *Esiti delle attività denominate stress test settoriali: il contributo del CNEL al piano di ripresa*. La descrizione del contesto europeo si sviluppa dal discorso della Presidente della Commissione sullo stato dell'UE del 16 settembre 2020, pronunciato davanti al Parlamento e dal documento "*SOTEU 2020, La Commissione Von Der Leyen un anno dopo*", dai quali risulta che le **risorse mobilitate dalle iniziative dell'UE** (sia per la compensazione delle misure restrittive anticovid 19 e sia per l'impulso alla ripresa economica) siano pari a 4.200 miliardi di euro, (il 30% del PIL dell'Unione europea) e sono destinate alle misure nazionali nel quadro della flessibilità delle norme di bilancio dell'UE (clausola generale di salvaguardia) per 575 miliardi; ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo (SURE) per 100 miliardi di euro; al sostegno diretto dell'UE incluse le CRII per 70 miliardi; al sostegno della stabilità finanziaria degli stati membri (MES) per 240 miliardi; al finanziamento (BEI) degli investimenti per le imprese per 200 miliardi di euro. Poco meno di tre quarti del volume complessivo di risorse (per 3.045 miliardi) sono infine destinati alle misure nazionali a sostegno della liquidità, inclusi regimi approvati nel quadro di norme dell'UE temporanee e flessibili in mate-

ria di aiuti di Stato. La Commissione prevede che, nonostante le iniziative intraprese per il 2020, l'economia dell'UE subirà una contrazione dell'8,3% e la disoccupazione è destinata a crescere fino al 9%. È ipotizzata per il 2021 un'inversione la cui dimensione è legata all'evoluzione della pandemia e della salute pubblica.
Segue una descrizione dettagliata delle azioni prioritarie indicate dalla Presidente nel quadro dei sei macro-obiettivi dell'UE e degli obiettivi individuati con riferimento alle relazioni con i Paesi extra UE. Si ricorda che il 17 settembre la Commissione ha definito gli orientamenti strategici per l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilence facility*) nella *Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile (ASGS) 2021* e ha presentato orientamenti aggiuntivi destinati agli Stati membri e un modello *standard* per la presentazione dei loro piani di ripresa e resilienza (linee guida). Nel testo si ricorda inoltre che i Consigli Economici e Sociali e le istituzioni analoghe dei Paesi europei, insieme al CESE UE, hanno fornito un primo contributo alla **Conferenza sul futuro dell'Europa nel contesto della ricostruzione**, nel corso dell'annuale Conferenza dei Presidenti e Segretari Generali del 9 settembre 2020, alla quale è seguito un documento conclusivo: "*Le sfide della moderna democrazia partecipativa in un'Europa in via di ricostruzione: un primo contributo dei consigli economici e sociali e delle istituzioni analoghe alla Conferenza sul futuro dell'Europa*". Con esso si è inteso trasmettere un forte messaggio di sostegno al progetto europeo di ripresa e ricostruzione dopo la crisi causata dalla pandemia.

Osservazioni e Proposte su "Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo" - Assemblea del 25 novembre 2020
Il documento, approvato dall'Assemblea il 25 novembre 2020, è composto da quattro paragrafi: (*1. Quadro generale*; *2. Le pronunce del CNEL*; *4. Priorità e Proposte*) e un allegato che riepiloga i principali testi di OO.PP. e documenti prodotti dal Consiglio sui temi oggetto della pronuncia nonché le valutazioni e le proposte in essi contenuti.
Il "*Quadro generale*" muove dalla constatazione che l'attuale Unione Europea appaia molto diversa da quella che esisteva prima della drammatica crisi sanitaria. Questa ha infatti spinto l'Unione a compiere, negli ultimi otto mesi, scelte inedite e finora impensabili. "*Il CNEL ha accolto con favore le misure fin qui adottate dall'UE: la sospensione delle regole del Patto di stabilità con l'attivazione della clausola di salvaguardia generale; l'approvazione temporanea agli aiuti di Stato; la flessibilità dei Fondi europei; l'energica azione della BCE che si è sostanzialmente comportata come una banca centrale assicurando la sostenibilità dei debiti sovrani; il SURE per la salvaguardia occupazionale; il MES per le spese sanitarie e, soprattutto, il Next Generation EU, rilevante strumento di medio periodo per la realizzazione di una Europa resiliente, green e digitalizzata*". Il Consiglio "*ha inoltre apprezzato il primo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, davanti al Parlamento europeo lo scorso 16 settembre. Con esso è stata ribadita la necessità di utilizzare questa fase di transizione perché l'Europa si proietti verso il futuro con maggiore forza di prima. La Presidente ha tracciato la via da seguire, definendo le molte priorità della Commissione per il prossimo anno: Unione europea della sanità, solidarietà europea e salario minimo, completamento dell'Unione dei mercati dei capitali e dell'Unione bancaria, Green Deal e agenda digitale, dossier internazionali e giusta globalizzazione, tassa-*

zione digitale, Stato di diritto, disuguaglianze e migrazioni. Bisogna comunque rilevare che al momento si tratta solo di buone intenzioni, in quanto l'UE non ha gli strumenti giuridici ed economici per far fronte a quanto annunciato". Si evidenzia inoltre che l'agenda della Commissione per i prossimi mesi comprende tra le sue priorità molte delle linee di intervento da tempo indicate in alcune delle pronunce CNEL dell'ultimo biennio, e si auspica che l'UE possa dedicare attenzioni e risorse ai settori maggiormente toccati dalla pandemia che, se non sostenuti con sovvenzioni adeguate ed una strategia comune, rischiano di affondare mettendo a rischio la tenuta sociale e la democrazia. Il Consiglio, inoltre, "*fermamente convinto che solo una crescita pienamente sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale potrà avere la meglio sul senso di insicurezza economica dell'ultima decade e raggiungere gli obiettivi di ridistribuzione e solidarietà*", incoraggia l'UE ad "*adoperarsi con interventi strutturali sui due pilastri della transizione verde e digitale, e non solo, e a puntare su investimenti di qualità nel breve-medio termine, creando condizioni favorevoli agli investimenti privati e prevedendo sostegni aggiuntivi di natura fiscale*".

Si ricorda che già nelle raccomandazioni inviate alle Istituzioni europee al termine della Riunione annuale dei Presidenti e Segretari generali dei Consigli economico sociali dell'UE e del CESE (Roma, 2019) dedicata ai temi dello sviluppo sostenibile e svoltasi con la presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il CNEL ha messo in evidenza che "*le questioni sociali, economiche e ambientali sono strettamente interconnesse e che un'Europa equa e sostenibile potrà essere conseguita soltanto se saranno realizzati progressi sostanziali in tutte queste dimensioni e in modo integrato*". E ha sottolineato le "*opportunità per le imprese e l'industria europea in questo settore*", indicando lo sviluppo verde e sostenibile quale "*base per il contratto sociale del XXI secolo*", che presenta obiettivi "*legati alla dimensione sociale del progetto europeo: abolizione della povertà, salute e benessere, lavoro dignitoso e crescita economica, riduzione delle disuguaglianze*". Inoltre, nei documenti[19] *Unire l'Europa per cambiarla* (2019), *Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia* (2019), *Il processo di integrazione bancaria europea. Le criticità del nuovo assetto di regole* (2019) e *Appello all'Europa* (2020), il CNEL auspicava un salto di qualità nell'economia e nella politica comunitarie e intravedeva nella crisi sanitaria una opportunità, oltre che una necessità, per ripensare l'Europa rimettendone in discussione il funzionamento istituzionale a favore di politiche più efficaci.

Si rileva che le Istituzioni europee stanno dimostrando l'avvio di un cambiamento all'interno dell'Unione: per la prima volta nella sua storia, l'UE emetterà debito comune sui mercati finanziari e incrementerà le risorse proprie con nuove entrate di natura fiscale che contribuiranno a rendere il bilancio europeo tendenzialmente indipendente dai trasferimenti degli Stati nazionali e permetteranno di agire in maniera maggiormente solidale indirizzando le risorse verso i Paesi più colpiti. Per passare dalla dichiarazione delle proposte alla concreta realizzazione dei progetti indicati, l'Unione dovrà dotarsi degli strumenti necessari perché la messa in pratica di queste iniziative implica la necessità **di sistemi di *governance* più attuali e avanzati** di quelli attualmente esistenti.

Il CNEL è convinto che per accompagnare questo processo di cambiamento occorra, tra l'altro, lavorare su **un insieme di regole sovranazionali** perché, al momento,

19. Documenti reperibili al seguente link: https://www.CNEL.it/Documenti/Osservazioni-e-Proposte

la costruzione intergovernativa decisa a Maastricht domina quella sovranazionale e l'esperienza del passato ha già dimostrato che non avere adeguati meccanismi di decisione comune rende fragile il progetto europeo. Il nuovo approccio intrapreso in questa fase di transizione pandemica sembra aprire la strada a future riforme dell'Unione europea. L'aver deciso di fare *"debito comune"* lascia presupporre che si possa andare avanti, fin quanto possibile, in una **politica comune fiscale e di bilancio**. In questo scenario, l'annunciata Conferenza sul Futuro dell'Europa, che non bisogna rinviare ulteriormente, assume un'importanza maggiore rispetto alle attese in quanto il discorso sullo stato dell'Unione le ha offerto nuove prospettive per individuare le riforme da apportare al sistema decisionale dell'UE.
Sulle priorità da affrontare il Parlamento europeo ha chiesto, da subito, la **partecipazione dei cittadini europei** e un impegno da parte delle altre Istituzioni europee a favore di riforme sostanziali, compresa la revisione dei Trattati. "*Il CNEL ritiene che, per ogni ulteriore progresso nella costruzione dell'Unione politica e istituzionale, siano strategici e preliminari i seguenti tre punti:* ***Ruolo****- è necessario che il* ***Parlamento europeo****, organo eletto direttamente dai cittadini e che nella risoluzione del 15 gennaio ha rivendicato un ruolo costituente nella Conferenza, assuma maggiore centralità a partire dal riconoscimento del suo pieno potere legislativo (almeno sulle principali misure comunitarie).* ***Modalità di voto****: È necessario che l'UE sappia osare e trovare il coraggio e la visione per costruire l'Unione politica passando dal voto all'unanimità al voto con maggioranza qualificata. Fintanto che non si rimuovono gli ostacoli che le impediscono di guardare al futuro e un solo Paese potrà avvalersi del veto sospensivo o di emergenza, per l'Unione non sarà possibile alcun progresso.* ***Budget****: È necessario, infine, dotare l'UE di una autonoma capacità di bilancio, che sia permanente e di livello sovranazionale, cioè indipendente dai trasferimenti nazionali in quanto alimentata da tasse europee che azzerino la necessità del contributo degli Stati membri (…). L'attuazione di questi punti renderà più facilmente realizzabile ogni altra riforma. Il documento si conclude indicando* ***quattro principali priorità e proposte****, raccomandando ed esortando il Governo a farsi portavoce presso la Commissione europea e il Consiglio europeo affinché la Conferenza sul futuro dell'Europa produca proposte concrete, al di fuori dei modelli politicamente precostituiti, compresa quella di modifica dei Trattati. La Conferenza dovrà inoltre garantire e promuovere la partecipazione delle Parti sociali, così come proposto dalla governance multilivello e nelle linee guida anche nei processi attinenti ai Piani di ripresa, europeo e nazionale*".
Le quattro proposte sono: "***1) Riforma della governance europea e semplificazione dei processi decisionali*** *- Aprire una* ***fase costituente*** *per superare l'attuale modello di governance (intergovernativo) e passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata per tenere la rotta rispetto al progetto di un'Unione più integrata e più vicina ai suoi valori fondanti. In alternativa, occorrerebbe andare avanti con i Paesi che condividono il progetto di un'Unione più integrata, ponendosi come obiettivo la costituzione degli Stati Uniti d'Europa. Nessun paese può obbligare gli altri a entrare nell'Unione politica; parimenti, nessun paese può ostacolare gli altri dal farlo. -* ***Completare l'Unione Economica e Monetaria*** *(UEM) attraverso una governance politica, economica e fiscale, con BCE prestatore di ultima istanza, realizzare un'Unione Fiscale e un bilancio comune con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE. -* ***Varare una riforma complessiva dei sistemi di vigilanza, delle normative e regolamenti, delle Autorità di Vigilanza*** *(BCE, ABE, ESMA) con l'intento di accogliere più adeguatamente le necessità di credito e finanza delle PMI europee, senza per questo cedere alla opportunità delle cautele patrimoniali e finanziarie negli Istituti di Credito ma neanche alla*

loro dipendenza. ***2) Risorse comunitarie: - Aumentare gradualmente le risorse comunitarie al 3% del PIL*** *(dell'UEM) perché per essere efficace nella sua azione l'Unione deve avere un'autonoma capacità di bilancio e possibilità di imposizione fiscale e ridistribuzione delle risorse, così da permettere il finanziamento di ulteriori e più coraggiosi progressi nella coesione.* ***- Adeguare il Patto di stabilità e crescita alla situazione attuale****: se non è possibile la sua totale soppressione occorre comunque una sua profonda correzione invertendo i parametri di riferimento attuali, ponendo la crescita e la salvaguardia dell'occupazione al primo posto, oltre alla revisione dei criteri per la valutazione economica dei Paesi membri. Al riguardo, in vista di una sua sostanziale revisione, il CNEL raccomanda di avviare rapidamente un lavoro rigoroso con la partecipazione delle parti sociali, di esperti e delle istituzioni competenti, per costruire una proposta italiana. La sfida è non ripetere gli errori del passato ma riformare l'esistente, subito, attraverso la valorizzazione dei recenti meccanismi introdotti, ispirati dal senso di responsabilità e solidarietà. - Avviare una* ***revisione delle politiche economiche UE sugli aiuti di Stato*** *e trasformare da temporanei a strutturali i meccanismi proposti nel Consiglio europeo di luglio.* ***3) Convergenza politica per una UE più integrata*** *su materie fondamentali e capace di rispondere con maggior efficacia alle sfide attuali:* ***- Revisione delle competenze fra livello nazionale ed europeo. - Riforma complessiva del sistema di immigrazione e di asilo. - Accelerazione sull'unione dell'energia*** *(compresa la necessità di un nuovo rapporto tra UE e Unione africana, partner chiave riguardo agli obiettivi climatici, energetici, digitali, commerciali, e di approvvigionamento delle materie prime).* ***- Autonomia geopolitica e posizionamento dell'UE nel mondo attraverso il rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). 4) Applicazione vincolante per i Paesi membri dei principi contenuti nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali****: Il CNEL ribadisce che il mercato unico e l'integrazione economica debbano realizzare una società europea capace di promuovere la coesione e la convergenza, che combatta la disoccupazione e l'esclusione e assicuri diritti, tutele e pari opportunità. - Considera inscindibile il binomio benessere economico - benessere sociale e raccomanda che il PEDS, a seguito di una precisa volontà politica, possa tradursi in politiche sociali condivise, tali da promuovere equità sociale, combattere ineguaglianze e dumping (sociale, contrattuale, fiscale), rafforzare l'impegno sul tema della formazione e delle competenze, determinanti per lo sviluppo dell'occupazione, garantire sicurezza delle transizioni professionali e portabilità dei diritti, affrontare le asimmetrie sociali e del lavoro, rendere coerenti le politiche macroeconomiche e promuovere la partecipazione delle parti sociali".*

Osservazioni e Proposte sul disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale triennio 2021- 2023 (AC. 2790) - Assemblea del 25 novembre 2020

Il testo del documento è preceduto dalla memoria orale del Presidente per l'audizione informale dinanzi alle Commissioni Bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato, concernente l'esame del disegno di legge di bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023. Nella memoria si evidenzia che il quadro macroeconomico (che risulta deteriorato dalle ultime rilevazioni di molti osservatori italiani e internazionali) previsto dagli istituti consultati dal Consiglio, è connotato (al 18 novembre u.s. e dunque attualizzato alla recrudescenza della pandemia) da dati relativamente più rassicuranti, che non si discostano molto da quelli delle ultime indicazioni del

Governo, in controtendenza con le previsioni formulate dai grandi osservatori internazionali (FMI, Commissione europea, OCSE) che tendono invece a sottostimare la capacità del sistema economico italiano di recuperare dopo lo *shock* pandemico. "*Va ricordato che l'effettività delle indicazioni riguardanti le principali variabili (PIL, occupazione, deficit, debito pubblico) dipenderà in modo decisivo dalle nostre scelte di politica economica e sociale dei prossimi anni e dall'utilizzo pieno e finalizzato delle risorse europee del Next Generation*".

Nella memoria si richiamano, inoltre, le valutazioni specifiche espresse dal Consiglio su alcune linee principali di intervento della **legge di bilancio**: "*il potenziamento degli investimenti pubblici e privati, richiamato dalla legge di bilancio e centrale nelle indicazioni europee per l'impiego del NGEU, va finalizzato in modo coerente per aumentare le* ***potenzialità di crescita e di produttività*** *del Paese, in particolare sostenendo le* ***filiere produttive a più alto valore aggiunto*** *e le* ***produzioni di alta tecnologia****, rafforzando la base produttiva e dimensionale delle imprese anche con incentivi alle fusioni previsti dalla legge di bilancio, rafforzando i sistemi di trasferimento tecnologico sul modello tedesco, raccordando le misure di politica industriale con i grandi progetti europei nel campo della ricerca, dell'innovazione digitale e delle energie alternative. La crisi epidemica ed economica ha avuto effetti gravissimi sulla occupazione; nonostante i provvedimenti di emergenza sulla CIG e sul blocco dei licenziamenti, essa ha causato la perdita di centinaia di migliaia di posti di lavoro, colpendo in particolare le fasce più deboli, lavoratori precari e a termine e in generale giovani e donne. Il* ***rilancio della occupazione*** *è un obiettivo prioritario delle politiche pubbliche e deve esserlo anche per l'azione dei privati. Le misure per la ripresa dovranno promuovere gli investimenti con un'attenzione particolare alle loro ricadute occupazionali. Il CNEL ha dedicato proposte specifiche per promuovere la occupazione femminile nell'ottica della parità di genere e della occupazione giovanile. I nostri documenti in proposito hanno evidenziato come non siano sufficienti provvedimenti isolati e settoriali, e come gli stessi provvedimenti di incentivo, quali le decontribuzioni previste nella legge, non siano sufficienti a garantire una crescita durevole della occupazione, specie in periodi di crisi. Servono misure strutturali che affrontino le radici del problema. Nel caso della occupazione femminile, essa va sostenuta in particolare promuovendo la* ***condivisione dei ruoli in famiglia*** *e potenziando i* ***servizi di cura all'infanzia e agli anziani****, perché il carico di questi compiti pesa prevalentemente sulle donne e costituisce un ostacolo alle loro opportunità di partecipare al mercato del lavoro. Si sottolinea inoltre l'esigenza che: le politiche per la occupazione giovanile siano comprese in un insieme organico di misure; che siano valorizzati e potenziati gli strumenti di transizione dalla scuola al lavoro, in particolare il meccanismo dell'apprendistato; si attui un rafforzamento dei sistemi di alternanza dei tirocini formativi e l'introduzione di meccanismi di formazione permanente e continua, anche per agevolare la riqualificazione dei lavoratori in vista della sempre diversa domanda di lavoro generata dalle nuove tecnologie e dall'avvento della crisi*".

Si apprezza il fatto che la legge preveda, a partire da luglio 2021, una **riforma per le famiglie** con l'introduzione di un **assegno unico esteso ai lavoratori autonomi e agli incapienti**. La misura è finanziata con risorse consistenti ed è ancora da definire, ma rappresenta un importante aiuto per le famiglie con figli e potrà essere utile se opportunamente strutturata a favorire le opportunità di lavoro delle donne; tanto più perché sono inoltre previsti nuovi trasferimenti agli enti locali per il potenziamento degli asili nido. Una revisione utile a rafforzare il nostro sistema di *welfare* dovrebbe estendersi a rendere possibile la effettiva attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni socio-

assistenziali. "*Il CNEL esprime approvazione per l'insieme di normative riguardanti il Mezzogiorno e le politiche di coesione territoriale sottolineando, tuttavia, la* ***fragilità dei sostegni all'occupazione****. Mentre, infatti, le agevolazioni fiscali per attività di ricerca e di sviluppo, il rafforzamento delle capacità amministrative e del personale e la costituzione di ecosistemi dell'innovazione con la creazione di strutture per attività di formazione, ricerca e creazione di impresa orientate all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno produrranno immediato beneficio per lo sviluppo del Sud e per lo stesso uso efficace dei fondi europei, le misure di defiscalizzazione dell'occupazione producono effetti solo laddove ci sia effettiva ripresa. Il CNEL attribuisce grande importanza al potenziamento economico finanziario dei* ***programmi industria 4.0****, sottolineando la necessità sia di raccordare tali programmi con le scelte europee relative agli stessi obiettivi sia che gli indirizzi e queste scelte siano definiti con un ampio coinvolgimento di tutti gli stakeholder*", rilevando l'esigenza di un progetto di coordinamento delle politiche industriali nell'ambito della digitalizzazione.

Entrando nel merito del documento deliberato dall'Assemblea, lo stesso si compone di quattro parti: *1. Quadro economico e prospettive per l'economia italiana; 2. Le posizioni espresse dagli esperti del CNEL e dai rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative ai sensi degli articoli 2, 3 e 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936; 3. Descrizione dell'articolato per tematiche; 4. Documento programmatico di bilancio 2021-2023 - scheda illustrativa e commento degli esperti e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative*.

La prima parte illustra alcuni dati sui recenti andamenti congiunturali, con riferimento all'analisi delle dinamiche delle componenti della domanda, alla posizione netta del nostro Paese rispetto all'estero e alla sommaria descrizione della manovra 2021, elaborati dai tre istituti di analisi CER, Prometeia, REF alla luce della fase di recrudescenza del contagio. Dalla lettura di questi dati si evince un quadro positivo e in controtendenza con le previsioni formulate dai grandi osservatori internazionali (FMI, Commissione europea, OCSE) che tendono a sottostimare la capacità del sistema economico italiano di recuperare dopo lo shock pandemico.

Nel testo si ribadisce che la politica di bilancio presentata nel DBP debba perseguire alcuni obiettivi dichiarati, tra cui: il sostegno ai lavoratori e ai settori maggiormente colpiti; il rafforzamento del sistema sanitario nazionale; il sostegno al sistema scolastico; gli investimenti nell'università e nella ricerca; la realizzazione di un ampio programma di riforme e investimenti; il sostegno al Mezzogiorno e alle aree interne; l'attuazione di una riforma fiscale e l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli; il miglioramento qualitativo della finanza pubblica; la stabilizzazione del rapporto debito/Pil.

Si evidenzia, inoltre, che "*solo una ripresa sostenuta che sviluppi tutto il potenziale di crescita e di competitività del nostro Paese può permettere sia di rispondere ai bisogni delle persone e delle imprese sia di sostenere il debito pubblico che è grandemente cresciuto in questo periodo; circostanza, questa, di cui l'Europa tornerà a chiederci conto*".

Nella seconda parte del documento, che riporta le posizioni degli esperti del CNEL e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative, si esprime la consapevolezza della necessità che l'azione di Governo in questi mesi fosse incentrata sul contenimento della pandemia e sul sostegno a sulle situazioni di disagio economico sociale ad essa conseguenti, per rispondere alle quali ha moltiplicato i provvedimenti di emergenza, con un susseguirsi di interventi di ristoro a favore di imprese e di

lavoratori, di cui si dà conto nell'analisi. Si sottolinea che al tempo stesso, tuttavia, il CNEL ha sempre richiesto che le misure di emergenza fossero, sin da subito, coniugate con provvedimenti di prospettiva e di carattere strutturale che gli interventi rivolti alle aziende allo scopo di fronteggiare le criticità dell'emergenza si caratterizzano per una frammentazione che rischia di ridurne l'efficacia e per una non tempestività incompatibile con la sopravvivenza delle imprese stesse. Si constata che "*anche la legge di bilancio conferma l'**impostazione esclusivamente emergenziale** che ha caratterizzato i decreti si sono fin qui susseguiti da marzo in poi. La lettura dell'articolato conferma un **deficit di riforme strutturali** mentre la manovra dovrebbe contenere, nel quadro descritto, scelte di policy non solo finalizzate a rispondere alla emergenza sanitaria in corso ma in grado di porre le condizioni per agire sulle disuguaglianze esistenti e creare occupazione stabile, contrastando le debolezze del sistema che la crisi sanitaria ha impietosamente messo in evidenza. Per tutte le parti sociali rappresentate all'interno del CNEL, infatti, la manovra avrebbe dovuto essere primariamente improntata ad una logica redistributiva e avrebbe dovuto contenere interventi che rispettassero la strategia verde e digitale per la resilienza e che fossero tutti improntati a un approccio al BES(...) Manca un progetto organico e strategico per la crescita, con la definizione di un quadro degli investimenti materiali e immateriali dei quali il Paese ha bisogno. Forse e come vedremo più avanti, la più grande opportunità mancata, annunciata dallo stesso Governo addirittura a saldo zero, è la riforma fiscale*(…) *Possiamo affermare che l'espansione fiscale che orienta la manovra e la gran parte dei provvedimenti in essa contenuti rappresentano, infatti, un continuum rispetto alle misure intraprese da mesi lungo un doppio binario: garantire la salute e la sicurezza dei cittadini (con interventi sul sistema sanitario) e assicurare la stabilità sociale ed economica del Paese, attraverso interventi di alleggerimento tributario (cuneo fiscale, riforma per le famiglie e assegno unico, fiscalità di vantaggio per il Sud), di sostegno alle imprese (patrimonializzazione, internazionalizzazione), di potenziamento degli investimenti, di stimolo all'occupazione (assunzioni per giovani, finanziamento di ulteriore Cig, Ape Social e Opzione donna), di rafforzamento dei sistemi scuola/università (personale, edilizia, ricerca/cultura). Quanto alle misure previste dalla legge per l'attuazione del Programma Next Generation EU la posta di bilancio di grandi dimensioni indicata nella legge di bilancio per l'utilizzo dei fondi europei del Next generation è centrale per sostenere le strategie dei prossimi anni e tutti sappiamo che la disponibilità delle grandi risorse europee è una occasione da non perdere anche per rafforzare la capacità del nostro sistema , delle pubbliche amministrazioni come degli attori privati, di implementare effettivamente le scelte pubbliche e farle apprezzare concretamente ai cittadini. È tuttavia fondamentale che questa posta di bilancio sia riempita da progetti rispondenti alle strategie sopra indicate, condivisi e credibili nei contenuti e nei tempi di attuazione*".

La legge prevede (all'art.18), accanto ad un apposito Fondo di rotazione nello stato di previsione del MEF l'istituzione di una apposita **Unità di missione presso la Ragioneria Generale dello Stato**. "*A parere di tutte le parti rappresentate nel CNEL, invece, sarebbero stati fondamentali sia articolati strumenti di governance (come una **cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio** dotata dell'autorevolezza e della capacità necessarie per integrare la progettazione europea con quella delle Regioni e per verificare per tempo lo stato di implementazione delle varie misure e deliberare eventuali cambi di rotta durante il monitoraggio del singolo progetto) sia la **trasparenza e condivisione dei progetti con le parti sociali***". Quella condivisione che vediamo attuare da altri Paesi - Francia *in primis* - e che ora viene autorevolmente sollecitata dal Presidente della Repubblica anche con le

forze dell'opposizione; quella condivisione che garantirebbe anche un'efficace comunicazione delle misure stesse necessaria per infondere sicurezza e fiducia ai cittadini e ai risparmiatori. In tutti i momenti di crisi, che naturalmente si caratterizzano per disagio sociale e psicologico diffuso da parte di cittadini e operatori economici, la fiducia diviene bene essenziale non solo per vincere il disorientamento diffuso nella popolazione ma anche per ridare spinta alle scelte delle persone e al dinamismo della economia.

Il CNEL ispira la propria riflessione sulla crisi alle parole del Presidente della Repubblica: "*Il pluralismo e l'articolazione delle istituzioni repubblicane sono e devono essere moltiplicatori di energie positive, ma questo viene meno se, nell'emergenza, ci si divide e la libertà rischia di indebolirsi quando si abbassa il grado di coesione e di unità tra le parti. È questa la prima responsabilità delle istituzioni democratiche, a tutti i livelli*", ha sottolineato il Capo dello Stato aggiungendo che "*questa è la lezione che la pandemia ci ha imposto con durezza*". Si legge inoltre nel parere: "*Prima di entrare nel dettaglio degli ambiti interessati dalla legge di bilancio ribadiamo la mancanza di interventi organici, l'assenza di una chiara politica industriale che non si limiti a snocciolare aiuti alle imprese, senza condizioni, senza una strategia per i settori più colpiti dalla crisi quali turismo, food, cultura e senza che se ne capiscano la ratio e le politiche pubbliche conseguenti; nonché il fondato timore che agli investimenti strutturali e digitali a valere sul Next Generation EU non vengano affiancati investimenti in infrastrutture sociali sia per rispondere a bisogni sociali e per contrastare le diseguaglianze sia per creare lavoro di buona qualità*".

Sui settori strategici e sul mercato del lavoro, il CNEL vuole concorrere alla progettazione attraverso il lavoro dei propri **organi permanenti** e di quelli costituti *ad hoc* per immaginare l'**impiego "concertato" delle risorse europee** (v. Documento di Osservazioni e proposte n. 402-rat, del 28 ottobre 2020[20], sulla Nota di Aggiornamento al DEF, parte IV: "Esiti delle attività denominate stress test settoriali", pagg. 35 e ss.) per delineare inderogabili riforme strutturali.

Si sottolinea, infine, che la contestuale richiesta alle Camere, da parte del Governo, di un ulteriore scostamento di bilancio del valore testimonia l'insufficienza di una manovra da 38 miliardi di euro. La manovra di bilancio del nostro Paese è nel complesso in linea con le raccomandazioni dettate dall'Ue, ma dalla Commissione arriva l'invito all'Italia, ma anche a Belgio, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna a custodire la sostenibilità a medio termine considerando la mole del debito pubblico. Nella situazione attuale comunque "*non servono correzioni*", ha assicurato il commissario UE agli Affari economici Paolo Gentiloni.

Nel testo il Consiglio ribadisce la disponibilità a collaborare, procedendo ad una dettagliata analisi dei **punti di forza e di debolezza del disegno di legge di bilancio** 2021, proponendo dei **possibili correttivi** in materia di sanità, famiglie, mezzogiorno, cuneo fiscale, riforma fiscale, giovani, misure di sostegno all'economia, lavoro e previdenza, trasporti pubblici, infrastrutture, scuola, università e cultura, secondo le direttrici già delineate nei documenti precedenti. Segue, nella terza parte del documento, una dettagliata descrizione dell'articolato del disegno di legge oggetto del parere,

20. Il testo della citata pronuncia è disponibile sul sito istituzionale al seguente link: https://cdcpCNELblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2020/eb80ed31-2157-4ccb-8103-c4526b385130/STP_OSP%20402_rat_28_10_2020_NADEF%202020.pdf

mentre l'ultima parte del testo, la quarta, è dedicata al documento programmatico di bilancio 2021-2023 ed è corredata da una scheda illustrativa con il commento degli esperti e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative.
Nella conclusione, il Consiglio rileva che "*in sintesi, la* ***manovra*** *resta ampiamente* ***indeterminata*** *perché non è definito il Piano Nazionale di Ripartenza e di Resilienza. Dai 580 progetti si starebbe passando a 100, distribuiti in 20 aggregatori. Si conferma il quadro economico della Nadef, elaborato a fine settembre. Poiché anche restrizioni più contenute di un fermo generalizzato non saranno prive di effetti sulla ripresa, le previsioni di un rimbalzo del PIL del 6% nel 2021 diventano ogni giorno più improbabili. Il Governo prevede il ritorno del PIL al livello precrisi nel 2022: ciò è molto improbabile, sia per la crescita esponenziale della curva pandemica da ottobre in poi, sia per il postulato della disponibilità del vaccino all'inizio del 2021, con conseguente sconfitta definitiva del virus a metà 2021. Su questo si reggono tutte le previsioni tendenziali e programmatiche. Il ritorno ai livelli 2019 del rapporto debito/PIL è previsto soltanto nel 2030: basta questo a confermare la debolezza dell'intera strategia. Poiché l'evidenza mostra che l'emergenza resta grave, le parti sociali confermano la richiesta di proroga della cassa integrazione Covid e del blocco dei licenziamenti, ma richiedono al Governo la definizione di una strategia strutturale definita con precisione negli obiettivi e durata di lungo periodo, con la quale integrare i provvedimenti emergenziali, guidare il ritorno ad un ciclo lungo di crescita e in grado di reggere, progressivamente, la normalità produttiva, la sostenibilità sociale e l'equilibrio ambientale*".

1.3. NOTAZIONI METODOLOGICHE[1]

a cura di Alessandro Faramondi e di Alessandra Preti et al

1.3.1. Portale PA: Evoluzione degli indicatori esistenti e nuovi indicatori

Il portale PubblicaAmministrazione.Stat (di seguito "Portale della PA") è un *data warehouse* tematico dedicato alla pubblica amministrazione, nato nel 2012 da un progetto realizzato in collaborazione dall'Istat e dal CNEL con l'obiettivo di adempiere al dettato normativo della legge 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008)[2]. Il Portale della PA mette a disposizione dell'utenza un'ampia varietà di informazioni riguardanti le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche (Settore S13), definito sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010)[3].

A partire dal censimento delle istituzioni pubbliche realizzato nell'ambito del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, avente come riferimento le unità istituzionali e le relative unità locali attive al 31 dicembre 2011, l'Istat ha avviato la pubblicazione attraverso il Portale della PA di indicatori basati sui dati raccolti dal censimento, al fine di sfruttare al massimo le potenzialità informative insite nei dati censuari. In seguito, con la realizzazione del primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche[4] riferito al 31 dicembre 2015, è stato necessario rivedere ed aggiornare il set degli indicatori a seguito delle modifiche apportate ai questionari di rilevazione - relativi alle unità istituzionali e alle unità locali – con il passaggio al censimento permanente. Ne consegue che solo una parte degli indicatori calcolati per il censimento relativo al 2011 è stata replicata per il successivo censimento riferito al 2015, mentre sono stati introdotti nuovi indicatori non calcolati in precedenza.

Con l'ultima tornata censuaria, avente come riferimento il 31 dicembre 2017, molte sezioni del questionario sono rimaste invariate rispetto all'edizione precedente, il che ha permesso di replicare per il 2017 tutti gli indicatori già pubblicati con riferimento al

1. Hanno contribuito: A. Faramondi (coordinatore), E. Berntsen (Referente per la parte relativa ai dati quantitativi del Censimento delle I.P), A. Preti (Referente per la parte relativa al Sistema Informativo sui servizi della P.A. e ai profili quantitativi delle indagini non censuarie) e i seguenti contributori ai diversi paragrafi: S. Cavatorta per la parte relativa al Portale PA (par. 1.3.1), S. Mantegazza e R. Varriale per la parte relativa al Frame P.A (par. 1.3.2), C. Ceccarelli per la parte relativa alla produzione delle statistiche ufficiali nei mesi del lockdown (par. 1.3.3), P.Altili per la parte relativa alla terza edizione del Censimento permanente sulle istituzioni pubbliche (par. 1.3.4), Elisa Berntsen per la parte relativa all'introduzione, all'analisi degli indicatori, alla dinamica strutturale delle istituzioni pubbliche e alla governance nella gestione dei servizi (par. 1.4.1.1., 1.4.1.2., 1.4.1.3., 1.4.1.4..1), Daniela De Francesco per la parte relativa al quadro di insieme della digitalizzazione delle istituzioni pubbliche (par. 1.4.1.5); A. Nurra, D. Cardoni, S. Salomone per la parte relativa alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale (par. 1.4.2); A. Urbano per la parte relativa all'Evoluzione della ricerca pubblica (par. 1.4.3)

2. In particolare, l'articolo 3, comma 72, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, aggiungendo un comma finale all'articolo 13, decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, stabilisce che, all'interno del programma statistico nazionale, sia prevista un'apposita sezione dedicata alle statistiche sulle pubbliche amministrazioni e alle società da esse controllate nonché sui servizi resi dalla pubblica amministrazione nel suo complesso.

3. L'Istat, in base al Sistema europeo dei conti (SEC 2010) e alle interpretazioni del SEC fornite nel "Manual on Government Deficit and Debt" pubblicato da Eurostat, predispone annualmente la lista delle unità istituzionali facenti parte del settore delle amministrazioni pubbliche (Settore S13 del SEC). L'ultimo elenco è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 242 del 30 settembre 2020. La lista esaustiva, ad esso associata al fine di dettagliare le singole unità incluse nel Settore S13, è stata pubblicata il 4 novembre 2020. Per ulteriori approfondimenti si veda la "nota esplicativa" disponibile nel sito istituzionale.

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

2015, rendendo così disponibili delle serie storiche che saranno regolarmente aggiornate nelle successive edizioni censuarie[5].
Tra i punti di forza ci sono sicuramente gli indicatori relativi alle risorse umane calcolati a partire dai dati raccolti attraverso il questionario somministrato alle unità locali. Questi dati, unici nel loro genere, consentono di effettuare elaborazioni che mettono in evidenza l'articolazione dei fenomeni oggetto di studio per area territoriale. Il personale totale degli enti, con il dettaglio del personale dipendente e del personale non dipendente, viene fornito in valore assoluto. Altri indicatori, calcolati come rapporti, riguardano invece il personale dipendente a tempo determinato (incidenza percentuale sul personale dipendente), il personale non dipendente (valori per 100 unità di personale dipendente) e il personale di sesso femminile (calcolato nella sua incidenza percentuale sul personale dipendente, su quello non dipendente e su quello totale). Un ulteriore indicatore riguarda il personale con contratto di lavoro non a tempo indeterminato; tale indicatore mette in rapporto, in termini percentuali, l'aggregato costituito dal personale non dipendente e dal personale dipendente a tempo determinato con il personale totale.
Nel corso del 2020, l'attività sul portale della PA è stata indirizzata non solo all'aggiornamento costante degli indicatori esistenti, relativamente ai dati censuarie alle altre tematiche affrontate nel portale (indicatori di Bilancio degli enti locali, delle Camere di Commercio, delle Università, delle Asl, dati su Giustizia, Sanità, Cultura e Sport, Assistenza e Previdenza), ma anche allo sviluppo e all'innovazione del contenuto informativo presente sul sito.
Nello specifico, è stata dedicata particolare attenzione alla sezione relativa all'Istruzione scolastica dove sono pubblicati i dati relativi al numero di: scuole, numero di classi, numero di iscritti, articolati per sesso, cittadinanza e distinti tra scuola pubblica e privata.
Al fine di favorire una più immediata e più agevole lettura dei dati, infatti, sono stati elaborati e pubblicati (a partire dei dati del 2017) indicatori utili a fornire informazioni sulla struttura e sulla composizione delle classi dei diversi livelli di istruzione scolastica: scuola pubblica dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I grado, scuola secondaria di II grado.
Sul Portale PA è possibile visualizzare e scaricare i dati, elaborati a livello regionale e distinti tra scuola pubblica e scuola privata, relativi al:

- numero di studenti iscritti per ogni classe
- numero di studenti stranieri ogni 100 iscritti
- numero di iscritti di sesso femminile ogni 100 iscritti
- numero di studenti disabili ogni 1000 iscritti
- numero di iscritti in scuole pubbliche ogni 100 iscritti

Oltre a tali indicatori elaborati per ogni ordine scolastico, sono stati individuati anche indicatori specifici per la scuola secondaria di I grado quali il numero di licenziati

5. Va specificato che gli indicatori censuari pubblicati attraverso il Portale della PA si riferiscono alle unità istituzionali appartenenti al Settore S13 del SEC, che non coincide per intero con il campo di osservazione del censimento delle istituzioni pubbliche. Delle 12.848 unità istituzionali attive rilevate dal censimento delle istituzioni pubbliche per il 2017, circa 10.000 appartengono al settore S13. Viceversa, circa 300 unità istituzionali afferenti al settore S13 non fanno parte del campo di osservazione del censimento, definito da un approccio classificatorio basato sulla natura giuridica del soggetto, sulla base del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

ogni 100 esaminati e il voto mediano di licenza media.
Oltre alle evoluzioni fin qui illustrate, nel corso dell'anno è inoltre proseguita la costantemente l'attività di tempestivo aggiornamento degli altri indicatori presenti nel portale, relativi ai dati di bilancio e alle attività svolte sia dalle amministrazioni centrali sia dalle amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, Università, Strutture sanitarie ecc.); il tutto con la finalità di fornire alla collettività e agli operatori del settore dati utili per l'analisi dei servizi resi dalla pubblica amministrazione nei vari ambiti di intervento.
Il perdurante periodo emergenziale, dovuto alla nota pandemia, non ha influito però sui tempi delle elaborazioni dei dati e sulla loro pubblicazione.

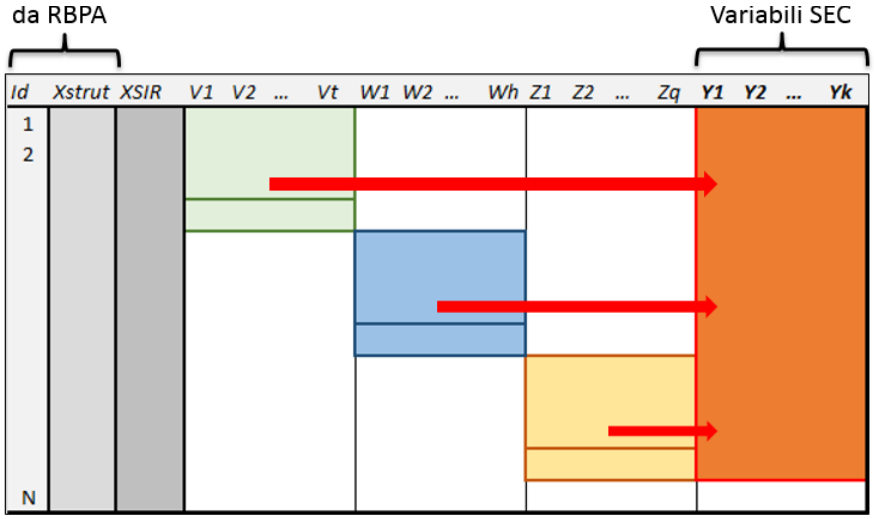
1.3.2. Il registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (Frame PA): risultati raggiunti e stato di avanzamento

Nel quadro informativo definito dal Sistema Statistico dei Registri, pienamente operativo in Istat a supporto dei processi di produzione statistica, l'Istat ha deciso di investire sul potenziamento e l'ulteriore sviluppo di registri nell'area della Pubblica Amministrazione (PA).
In questo contesto, a partire dal 2019, l'Istat ha avviato lo sviluppo del Registro Esteso della Pubblica Amministrazione (di seguito *Frame PA*), primo fondamentale passo per arrivare a determinare un sistema statistico più ampio dedicato alla PA che rispecchi concettualmente, anche se non operativamente[6], la declinazione microeconomica delle stime aggregate di Contabilità Nazionale, e che garantisca il raccordo e la messa in coerenza delle statistiche che, sui vari fronti produttivi, insistono sul mondo della PA.
Il registro statistico di base del Frame PA è quello relativo alle Amministrazioni Pubbliche contenute nella Lista S13. Il prospetto 1 descrive il processo di costruzione del Frame PA. Per ogni istituzione sono disponibili le variabili demografiche e strutturali (Xstrut) del registro base (RBPA): codici identificativi, data inizio attività, stato attività, forma giuridica, Ateco e tipologia istituzionale. È, inoltre, prevista la variabile occupazione (XSIR) proveniente dal registro base del lavoro prodotto dall'Istat. Per quanto riguarda le variabili economiche, invece, ogni tipologia di istituzione (nel seguito *sottopopolazione*) ha una struttura informativa differente: nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, infatti, si riscontrano schemi contabili eterogenei: accanto a enti che operano in contabilità finanziaria e che costituiscono circa il 90% delle unità della lista S13, ve ne sono altri che seguono una contabilità di tipo economico – patrimoniale; inoltre, anche tra gli enti che operano con la stessa tipologia di contabilità, permangono delle differenze nel trattamento di alcune variabili. Questa eterogeneità ha avuto dei riflessi non indifferenti nella scelta delle variabili economiche *core* da includere nel Frame PA che ha tenuto conto di due fattori: la rilevanza nel descrivere i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e l'omogeneità, cioè la possibilità di armonizzare il dato a prescindere dall'eterogeneità degli schemi contabili adottati.
Il processo di costruzione del Frame PA prevede, quindi, di lavorare in maniera dif-

6. I conti della pubblica amministrazione stimati dalla Contabilità Nazionale si basano sullo schema delle Statistiche di finanza pubblica contenuto nel Sec2010 e non su una semplice aggregazione dei dati micro delle istituzioni che lo compongono.

ferenziata per sottopopolazioni rispetto alle attività di armonizzazione dei concetti statistici, dell'integrazione delle fonti e dell'imputazione delle mancate risposte totali e parziali. Per ogni tipologia di sottopopolazione dovrà essere costruito un processo di trasformazione delle informazioni originarie nelle variabili SEC (Sistema Europeo dei Conti Nazionali) che andranno a costituire il Frame PA. Come output del processo di produzione del Frame PA, vi saranno quindi un insieme di variabili economiche specifiche per sottopopolazioni (che verranno messe a disposizione per i processi interni dell'istituto) e un altro insieme, comune a tutte le sottopopolazioni della Lista S13, di variabili SEC.

Prospetto 1 – Processo costruzione Frame PA



Il gruppo di lavoro incaricato di mettere a punto la fase prototipale, dopo avere effettuato l'analisi delle fonti statistiche e amministrative disponibili per le sottopopolazioni che compongono la Lista S13 e aver scelto le variabili da includere nella fase prototipale del registro, ha iniziato a lavorare sulla prima sottopopolazione. La scelta è caduta sugli enti locali: Comuni, Unioni di Comuni, Province, Comunità Montane, Città metropolitane (di seguito *Enti Locali*) che, insieme alle Regioni e Province autonome, rappresentano circa l'85% delle unità presenti nella lista S13.
Le fonti amministrative utilizzate nella sperimentazione sono state: la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), che sta sostituendo quella storicamente fornita dal Ministero dell'Interno, e il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche.
Per ogni Ente locale, sulla base delle esigenze degli utilizzatori interni Istat[7] sono state scelte 148 voci relative alle entrate, declinate in titoli e categorie, e più di 1400 voci di uscita, declinate in titoli, macro aggregati, missioni e programmi.
Seguendo le tempistiche di rilascio delle due fonti e in base alle esigenze Istat, è stato disegnato, a partire dalla situazione attuale (*as is*), il processo a regime (*to be*) per gli

7. Direzione centrale delle statistiche economiche DCSE e Direzione centrale della contabilità nazionale DCCN.

Enti Locali che prevede, relativamente a ciascun anno, tre forniture del Frame PA per i processi interni, un primo rilascio esterno, provvisorio, e uno definitivo. Questo garantirà, da una parte una forte sinergia con i processi interni Istat e, dall'altra, un miglioramento della capacità del sistema statistico di soddisfare la domanda di informazioni di qualità, ricorrenti e affidabili, a supporto delle politiche[8], basato sul sistema integrato dei registri.

Dopo un'accurata analisi delle due fonti è stato deciso di utilizzare BDAP come fonte primaria e SIOPE come fonte secondaria. BDAP, infatti, è qualitativamente di buon livello e, pur non garantendo a oggi la copertura di tutte le sottopopolazioni, andrà a comprendere nel tempo quote sempre maggiori di unità del registro. Inoltre, è diventata obbligatoria da parte degli enti locali la compilazione del conto economico e dello stato patrimoniale, rendendo più semplice il raccordo con il principio di competenza del SEC2010. Poiché BDAP viene valutata come la fonte primaria di informazioni, il trattamento successivo corrisponde ai dati di imputazione solo quando BDAP è totalmente mancante. Nessuna azione viene eseguita quando le informazioni di BDAP e SIOPE non corrispondono.

Il sistema BDAP si basa su un apporto incrementale di informazioni: le informazioni relative all'anno *t-1*, osservate a luglio dell'anno *t*, sono caratterizzate da una certa quota di mancata risposta totale che andrà via via a diminuire fino a maggio dell'anno *t+1*, data in cui il sistema BDAP non può più essere aggiornato. Le informazioni (di flusso) provenienti da SIOPE vengono, quindi, utilizzate come variabili ausiliarie nel processo di imputazione delle mancate risposte totali di BDAP, unitamente alle informazioni BDAP relative all'anno precedente.

Una prima analisi svolta con i dati BDAP definitivi relativi all'anno 2018, relativamente alle entrate degli Enti Locali, ha evidenziato che tale base dati non risulta compilata a maggio del 2020 dal 7% delle unità economiche; di queste, il 91% presenta, tuttavia, informazione dalla fonte SIOPE. Sulla base di tali evidenze è stato progettato un processo di imputazione delle mancate risposte totali, attualmente in corso di validazione: a livello aggregato si stanno valutando i risultati ottenuti confrontando le stime con le altre fonti di dati ad oggi in essere, mentre, a livello disaggregato, si sta sviluppando un modello di simulazione della mancata risposta volto a valutare gli effetti di metodi di imputazione alternativi. Il processo di validazione delle stime prodotte, insieme all'analisi delle informazioni di input al processo, è anche finalizzato all'implementazione di un sistema di monitoraggio della qualità dell'intero processo produttivo.

Parallelamente si sta lavorando sull'analisi dell'input relativamente alle uscite degli Enti Locali che hanno una struttura informativa molto più complessa rispetto alle entrate, con un maggior numero di prospetti informativi e più livelli del Piano dei Conti.

Un'ulteriore attività in corso è la metadatazione referenziale e strutturale del processo Frame PA, mentre è in fase di avvio la realizzazione dell'infrastruttura informativa volta all'implementazione del processo di produzione di un prototipo del Frame PA, sulla base del modello disegnato secondo l'*enterprise architecture* definita in ISTAT.

Per quanto riguarda, infine, lo studio preliminare relativo ad altre sottopopolazioni, è in avvio l'analisi dei processi in essere in Istat volte al disegno di un modello *to be* per

8. https://www.istat.it/it/files/2011/05/Linee-organizzative-e-costituzione-uffici.pdf.

Regioni e Province autonome e per gli enti coinvolti dall'indagine RIDDCUE (Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti 2010, SEC 2010).

1.3.3. La produzione delle statistiche ufficiali nei mesi del lockdown

La crisi sanitaria dovuta alla pandemia da COVID-19 e le conseguenti azioni a contrasto del Governo hanno inevitabilmente avuto un impatto notevole sulle modalità di svolgimento delle indagini statistiche soprattutto nella fase della raccolta dei dati[9].
Per fronteggiare ogni aspetto riguardante i flussi statistici, dalla raccolta dei dati alla diffusione dei risultati e delle stime con particolare attenzione agli obblighi sanciti da regolamenti comunitari, l'Istat, il 16 marzo 2020, istituisce una speciale Task Force (TF) di esperti interni con il compito di adottare "*…soluzioni metodologiche per la continuità e la qualità della produzione statistica nell'emergenza…*". In particolare, la TF ha il compito di: definire una classificazione delle perturbazioni sulla produzione statistica derivanti dall'emergenza sanitaria; definire le metodologie, le fonti e le tecniche di rilevazione per garantire la continuità e la qualità delle statistiche congiunturali e strutturali. La TF è composta da esperti di tutte le Direzioni tematiche di produzione statistiche.
Il lavoro della TF ha riguardato l'individuazione di tutti gli elementi necessari al fine di evidenziare aspetti di criticità che non consentono il normale svolgimento dei processi statistici. Questa analisi è stata effettuata per tutte le indagini per le quali sono iniziate, o sono previste, attività di raccolta dati a partire da marzo 2020.
Il mandato, molto stringente, è mirato a realizzare i primi interventi sulle statistiche congiunturali a diffusione calendarizzata e soggette a regolamenti e normative europee e nazionali, alla valutazione dell'impatto delle cadute di rilevazione di fonti strutturali la cui diffusione avverrà a fine ciclo, oltre alla definizione di strumenti alternativi per sostenere la produzione statistica in un momento cruciale come quello che stiamo vivendo.
Le attività in esame hanno prodotto una classificazione dei processi statistici essenzialmente rispetto alla calendarizzazione della diffusione, alla tecnica di rilevazione, alle fonti ausiliarie disponibili per la produzione dei risultati e agli effetti diretti e indiretti dei Dpcm che si sono succeduti nel periodo.
Per rendere più esplicita la portata del lavoro effettuato produciamo soltanto alcuni spunti per evidenziare il lavoro della TF e di conseguenza le azioni che sono state messe in atto da tutti i settori dell'istituto. Per prima cosa è stata costruita una mappa per valutare i rischi di *default* parziale o totale per ogni processo statistico in funzione degli attori coinvolti e delle scadenze a cui erano vincolati. Il passo successivo è stato quello di valutare soluzioni alternative per poter concludere nel miglior modo possibile i processi in atto con l'obiettivo di ridurre le soglie di rischio e portare a con-

9. Dall'aprile 2016, le operazioni e le funzioni di raccolta dati sono raggruppate all'interno della *Direzione centrale per la raccolta dati (DCRD)* che accentra e standardizza ogni funzione necessaria per lo svolgimento delle indagini e del reperimento di fonti amministrative. Le Direzioni tematiche o di produzione statistica sono così sollevate di tali operazioni e interagiscono con la DCRD per tutto quello che riguarda la progettazione e la messa in opera delle operazioni di raccolta dati e per il reperimento dei dati amministrativi.

clusione i processi stessi mantenendo livelli di qualità in linea con le normative e con la tradizione dell'Istituto. Le rilevazioni condotte su famiglie e individui, ad esempio, dove la rilevazione delle informazioni avviene mediante uno o più contatti diretti tra rilevatore e membri della famiglia, sono dovute transitare verso un'altra tecnica, che prevede sempre l'attività del rilevatore, sostituendo però la presenza fisica con l'attività telefonica del rilevatore, proprio per non incorrere nel rifiuto condizionato sia dai Dpcm sia dalla paura di contagio per contatti con persone non conosciute. Per questo motivo l'indagine sulle forze di lavoro è passata totalmente a rilevazione telefonica, così come l'indagine sulle spese delle famiglie[10]. Per l'indagine sugli aspetti della vita quotidiana, partita proprio una decina di giorni prima dell'esplosione della pandemia, sono state soprattutto rimodulate le scadenze.

Le indagini sulle imprese, d'altro canto, hanno scontato il fatto che il *lockdown* abbia lasciato in attività soltanto alcune categorie di aziende relative a particolari codici ATECO che il Governo ha definito di primaria necessità nei vari Dpcm. In questo caso sono state introdotte, in via emergenziale, alcuni provvedimenti come quello della sospensione delle sanzioni in caso di rifiuto a collaborare; della rimodulazione delle scadenze della raccolta delle informazioni; della valutazione e comunicazione alle autorità competenti eventuali criticità nel rispetto dei regolamenti comunitari. Dal punto di vista più squisitamente statistico, sono state utilizzate alcune fonti amministrative, come i dati sulla fatturazione elettronica, a supporto dei tradizionali processi di indagine che hanno risentito dei provvedimenti inseriti nei vari Dpcm. Infine, sono state spostate alcune importanti rilevazioni, come il Censimento della popolazione e il Censimento delle istituzioni pubbliche, in modo da poter compiere le operazioni sul campo in un clima più congeniale. In relazione ai alla gestione dei censimenti permanenti e del censimento agricoltura nella fase epidemica, è stata istituita un'apposita TF(Task Force Censimenti permanenti nell'emergenza Covid-19) per supportare i processi decisionali per l'allineamento della *road map* prevista per i censimenti al nuovo contesto emergenziale e per promuovere la condivisione di linee di programmazione in relazione alla sostenibilità delle operazioni censuarie nella fase di emergenza sanitaria.

Oltre alle difficoltà di carattere organizzativo, tecnico, e legale interne all'Istat, la gestione della pandemia ha riguardato anche i rapporti con i fornitori esterni di cui si avvale l'Istituto per l'espletamento delle funzioni di raccolta dati: il lavoro metodologico/statistico più rilevante è stato quello di trovare il giusto trade off tra la raccolta di informazioni con sistemi differenti da quello tradizionale e supportare le indagini con fonti e metodologie ausiliarie per mantenere livelli di qualità secondo determinati standard. Per quanto riguarda i rapporti con i fornitori esterni, si è dovuto procedere ad una serie di negoziazioni per fronteggiare una situazione che, come è facile immaginare, non poteva essere prevista in sede di preparazione dei capitolati tecnici, dei bandi di gara e della relativa stipula dei contratti.

In estrema sintesi, sono stati affrontati i problemi che giorno per giorno affioravano dando fondo a tutte le risorse tecniche, amministrative e di *know how* che l'istituto ha

10. L'indagine sulle forze di lavoro prevede che ogni famiglia rimanga nel campione per quattro trimestri ed è strutturata con una prima intervista in CAPI (Computer Assisted Personal Interview) e le altre tre in CATI (Computer Assisted Telephone Interview). L'indagine sulle spese delle famiglie è strutturata con due interviste dirette in CAPI e la compilazione di un diario per le spese più ricorrenti.

potuto mettere in campo passando a modalità di lavoro che soltanto qualche settimana prima erano in fase di sperimentazione, come lo *smart working*.
L'Istat si è mosso anche dal punto di vista tematico per cercare di conoscere il comportamento di imprese e famiglie nel primo periodo di insorgenza della pandemia.
Di seguito elenchiamo le principali iniziative per l'analisi dei comportamenti durante la prima fase della pandemia:

- Indagine di sieroprevalenza sul Sars-Cov2 (150.000 unità) in collaborazione con il Ministero della Salute e la Croce Rossa Italiana. L'indagine mira a definire la proporzione di persone nella popolazione che hanno sviluppato una risposta in termini di anticorpi al SARS-CoV-2. La metodologia adottata consente, oltre che di valutare il tasso di siero-prevalenza per SARS-CoV-2 nella popolazione, di stimare la frazione di infezioni asintomatiche o subcliniche e le differenze per fasce d'età, sesso, regione di appartenenza, attività economica nonché altri fattori di rischio.
- Indagine sulla situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19, condotta dall'Istat con l'obiettivo di raccogliere valutazioni direttamente dalle imprese in merito agli effetti dell'emergenza sanitaria e della crisi economica sulla loro attività ovvero come le nostre imprese stanno vivendo questa difficile fase della storia del Paese, con particolare riferimento all'impatto economico, finanziario e sull'occupazione.
- Rapporto sull'impatto dell'epidemia covid-19 sulla mortalità: cause di morte nei deceduti positivi a sars-cov-2. Il rapporto, prodotto congiuntamente dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) e dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS), presenta un'analisi approfondita delle malattie presenti sulle schede di morte di soggetti diagnosticati microbiologicamente tramite tampone rino/orofaringeo positivo al SARS-CoV-2.
- Diario della giornata e attività ai tempi del coronavirus. L'indagine, condotta nel periodo dal 5 al 21 aprile 2020, misura i comportamenti e le percezioni dei cittadini in pieno lockdown in relazione al rispetto delle misure adottate dal Governo e al clima respirato all'interno della famiglia.

Queste ed altre iniziative relative alla pandemia sono raccolte in un'area dedicata del sito dell'istituto che raccoglie le informazioni che possono essere utili per comprendere da più punti di osservazione l'evolversi e gli effetti della pandemia.
#Istatperilpaese - https://www.istat.it/it/archivio/239854

1.3.4. Terza edizione del censimento permanente: novità organizzative e tematiche

Il censimento permanente delle istituzioni pubbliche è stato svolto per la prima volta nel 2016, ed è giunto alla terza edizione. L'avvio della nuova rilevazione è previsto a marzo 2021 e la chiusura a fine luglio dello stesso anno.
Il censimento si pone come uno strumento di conoscenza che offre una fotografia qualitativa e quantitativa delle pubbliche amministrazioni, funzionale all'analisi della dimensione e delle dinamiche evolutive del settore, dei fenomeni in atto e soprattutto del ruolo della PA nella nostra società.
In questo particolare momento storico, in cui la Pubblica amministrazione è chiamata a sostenere il Paese nella gestione della crisi pandemica e a porre le basi per la ripar-

tenza, attraverso il doppio binario del riavvio del sistema economico e del sostegno nell'ambito sociale, il censimento permetterà di capire quanto effettivamente è mutata la PA a seguito della crisi indotta dall'emergenza sanitaria e quanto è pronta ad affrontare il cambiamento richiesto in base ai nuovi paradigmi. Si tratta della prima occasione per interpellare l'universo delle istituzioni pubbliche sui cambiamenti in atto a seguito della crisi.
Accanto alla valutazione degli aspetti tradizionali rilevati dal censimento quali: la dimensione delle risorse umane, la composizione di genere degli occupati e degli organi di vertice e degli altri organi di governo e di controllo interno, l'impegno delle istituzioni pubbliche nel favorire le attività di formazione e lo sviluppo delle competenze del capitale umano, saranno indagati nuovi temi volti a cogliere le modifiche della PA dal punto di vista dell'organizzazione interna e del lavoro, a partire dallo smart working, per incrementare la flessibilità e migliorare la produttività.
Di sempre maggiore attualità il tema della crescita digitale, driver dello sviluppo tecnologico e organizzativo, per monitorare livelli e profili di digitalizzazione delle istituzioni pubbliche e valutare se le dotazioni informatiche e i livelli di formazione in materia siano sufficienti per il salto digitale richiesto alle PA ed eventualmente in quali settori ed ambiti vadano potenziati.
Un ulteriore approfondimento tematico di crescente interesse riguarderà ancora la gestione ecosostenibile, per fornire informazioni sull'orientamento dell'istituzione pubblica alla sostenibilità ambientale ponendo l'attenzione sulle azioni positive e sulle pratiche virtuose poste in essere a livello di istituzione nel complesso e per ciascuna unità locale in cui operano le istituzioni pubbliche sul territorio nazionale e all'estero.
La sostenibilità ambientale è un tema importante per la futura ripresa, come testimonia il pacchetto *NextGenerationEU* messo in campo dall'UE, come la PA riuscirà ad assicurare la coerenza delle politiche pubbliche con lo sviluppo sostenibile sarà cruciale per il futuro del Paese.
In maniera più analitica, rispetto all'edizione precedente del 2018, il questionario della terza edizione ripropone i contenuti del questionario, semplificandoli e introduce una sezione nuova relativa a tematiche emergenti. In particolare, non saranno riproposti alcuni quesiti, che si sono rivelati particolarmente onerosi nelle precedenti edizioni e il cui andamento negli anni non si ritiene essere soggetto a grande variazione come, principalmente, l'approfondimento sulla struttura organizzativa e quello sull'elencazione dei servizi finali erogati dalle unità locali. Sarà, invece, introdotta, una nuova sezione dedicata alla riorganizzazione delle istituzioni pubbliche per cogliere i cambiamenti indotti dall'attuale crisi sanitaria, sia in termini di risorse umane per aumentare la produttività, anche con il ricorso a forme di lavoro più flessibili (ad es. Smart working), sia una riorganizzazione più finalizzata ad accompagnare e assistere famiglie e imprese in questa difficile situazione, oltre che svolgere un ruolo centrale nella fase di ripresa.
Entrando nel dettaglio della struttura del questionario sarà integralmente riproposto il set di quesiti relativi all'identificazione dell'istituzionale e del suo incaricato per il coordinamento della rilevazione al proprio interno, nonché quelli riguardanti le risorse umane e le attività di formazione organizzata o finanziata dall'istituzione per il proprio personale (in collaborazione con Scuola Nazionale dell'Amministrazione).
Mentre viene rivisto e semplificato l'approfondimento sugli organi istituzionali e la

struttura organizzativa, rispetto al quale viene mantenuto il set di quesiti volto a rilevare gli organi istituzionali e la loro composizione di genere (organo di vertice, altri organi di governo, organi di controllo ed, eventuale, figura di raccordo), ed eliminati i quesiti volti a rilevare le strutture amministrativo- gestionali apicali, ovvero le unità organizzative interne (UOI) di I livello gerarchico, il personale dipendente ad esse assegnato e la loro articolazione interna, nonché gli uffici di staff alle dipendenze degli organi istituzionali.
La sezione sulla gestione ecosostenibile delle istituzioni pubbliche è rivista, in primo luogo attraverso un aggiornamento normativo dell'elenco delle categorie merceologiche disciplinate dai Criteri ambientali minimi (Cam) e i relativi decreti ministeriali in vigore. Si è ritenuto, inoltre, opportuno riformulare il quesito sulle difficoltà incontrate dalle istituzioni nell'applicazione dei Cam, in accordo con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Mattm) e in linea con l'Indagine Istat Dati ambientali nelle città (*questionario eco-management),* inserendo un elenco delle principali cause di difficoltà di applicazione dei Cam, segnalate nelle precedenti edizioni di entrambe le rilevazioni.
Restano invariate le rimanenti sezioni del questionario relativo all'istituzione nel complesso. Per quanto riguarda le informazioni acquisite a livello di unità locali, non viene rivista l'articolazione della struttura in tre sezioni del relativo modello, che rileva, rispettivamente, i dati identificativi dell'unità locale e del referente, i dati di struttura ed i compiti svolti dall' unità locale. Sono, invece, alleggeriti i contenuti del modello, eliminando i quesiti più onerosi, come quello volto a rilevare, per i locali utilizzati dall'unità, il titolo di godimento e relativi metri quadri. Per la terza edizione del censimento non sono infine, richiesti i cinque principali servizi finali che l'unità locale eroga direttamente - in ordine decrescente in base al numero di unità di personale dedicato - e il numero di prestazioni fornite o di utenti serviti nel corso dell'anno di riferimento.
La progettazione dei contenuti informativi del censimento è stata, anche per la terza edizione, condivisa con i decisori e gli amministratori pubblici attraverso il Tavolo dei "Grandi Enti", ove partecipano i Responsabili degli uffici di statistica delle istituzioni incluse nella lista delle Autorità statistiche nazionali (Asn) e degli Uffici di statistica di altre importanti istituzioni pubbliche; ha visto la collaborazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, la prosecuzione di tavoli ad hoc su specifiche tematiche con enti di ricerca e istituzioni di riferimento e tavoli tecnici con i Ministeri competenti per la rilevazione delle forze armate, forze di polizia e capitanerie di porto. Infatti, il censimento permanente delle istituzioni pubbliche, sin dalla progettazione della prima edizione, è stato improntato su un forte coinvolgimento delle istituzioni pubbliche, pertanto le modifiche e integrazioni del questionario sono frutto di un lungo e costante lavoro di concertazione e condivisione dei contenuti che prosegue nel tempo consentendo ad Istat di poter migliorare, alleggerire e riprodurre con una frequenza modulata per contenuto e livello di complessità i diversi approfondimenti tematici.

1.4. PROFILI QUANTITATIVI DELL'IMPEGNO DELLA PA

1.4.1. Principali evidenze della seconda edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche a cura di Alessandro Faramondi e di Elisa Berntsen et al[11].

1.4.1.1. Introduzione

Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche fornisce un supporto conoscitivo ampio e approfondito dell'eterogeneo mondo della PA, basato sulla produzione di dati esaustivi sulle diverse tipologie di istituzioni, sulla loro presenza operativa sul territorio e sulle loro caratteristiche strutturali, organizzative e gestionali.
Grazie alla riduzione dell'intervallo intercensuario, conseguente al passaggio dai censimenti decennali ai censimenti permanenti, le informazioni statistiche raccolte offrono al contempo possibilità di analisi strutturali e di monitoraggio della dinamica di settore. Oltre a misurare l'andamento delle principali caratteristiche delle istituzioni pubbliche e delle loro unità locali, in Italia e all'estero, forniscono approfondimenti su fenomeni di particolare rilevanza per la valutazione dei processi di modernizzazione della Pubblica amministrazione.
Tra questi, un aspetto organizzativo di grande interesse, oggetto del primo focus tematico di seguito illustrato, riguarda le scelte fatte dalle unità istituzionali in merito alla gestione dei servizi di funzionamento e dei servizi finali laddove per servizi di funzionamento si fa riferimento a quelli comuni a tutte le istituzioni, necessari al mantenimento dell'apparato organizzativo e allo svolgimento dei compiti istituzionali, mentre i servizi finali sono quelli direttamente connessi con l'esercizio della missione formalmente assegnata all'istituzione, erogati su richiesta di singoli utenti oppure in modo indistinto ad una collettività .
Attraverso i dati censuari si può osservare per quali attività e servizi pubblici le amministrazioni dei vari livelli di governo facciano ricorso allo strumento dell'esternalizzazione e in quale misura. Per quanto si tratti di una pratica gestionale ampiamente diffusa emerge un quadro articolato e differenziato in base al tipo di servizio e alle tipologie istituzionali.
Un ulteriore approfondimento tematico, di particolare attualità, riguarda la sfida della digitalizzazione che appare un processo avviato ma ancora lontano dall'essersi compiutamente realizzato. Il Censimento permanente della PA rappresenta uno strumento essenziale per il monitoraggio continuo di questa complessa trasformazione in atto.
Nell'edizione 2018 del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, gli aspetti indagati sono stati: uso di nuove tecnologie per la gestione dei dati e l'erogazione dei servizi, social media, big data, ostacoli alla digitalizzazione, sicurezza e vulnerabilità informatica. Le informazioni rilevate consentono di individuare differenti profili di digitalizzazione nella PA italiana a livello centrale e territoriale e di «contestualizzare» i processi di cambiamento tecnologico ed organizzativo in atto, restituendo un quadro informativo utile anche per ulteriori analisi quali ad esempio la situazione esistente

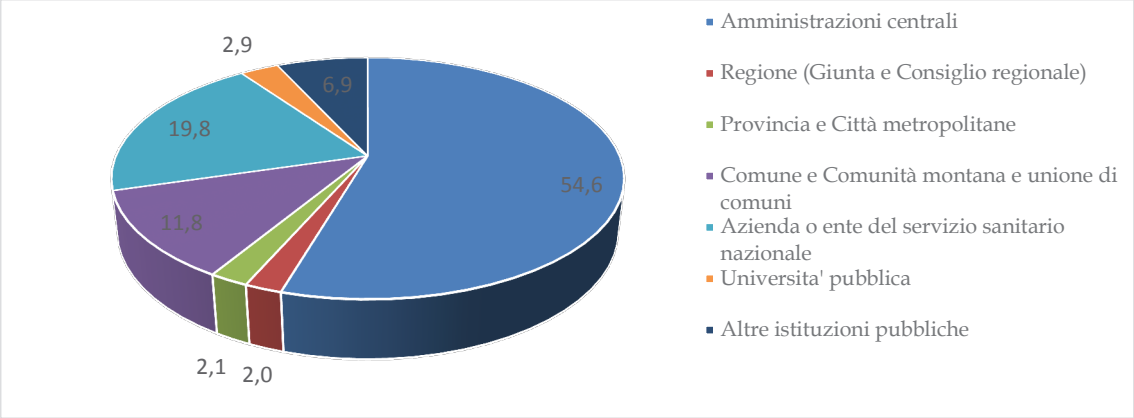
11. Hanno contribuito:
Elisa Berntsen (1.4.1.1. Introduzione, 1.4.1.2. Analisi dei principali indicatori, 1.4.1.3.Dinamica strutturale delle istituzioni pubbliche nel periodo 2011- 2017, 1.4.1.4.1 La governance nella gestione dei servizi); Daniela De Francesco (1.4.1.4.2 Il quadro di insieme della digitalizzazione delle istituzioni pubbliche)

prima del salto digitale richiesto a seguito della pandemia dallo smart working e il connesso rapporto tra formazione e digitalizzazione.

1.4.1.2. Analisi dei principali indicatori: struttura dimensionale della PA e formazione dei dipendenti pubblici

Nella seconda edizione del Censimento permanente svolta nel 2018, con data di riferimento 31 dicembre 2017, sono state censite 12.848 istituzioni pubbliche che si articolano sul territorio in 106.282 unità locali. Gli occupati nella PA sono 3.516.461, di cui 3.321.605 dipendenti (pari al 94,5 per cento del totale) e circa 195.000 non dipendenti. Oltre la metà (54,6 per cento) si concentra nell'Amministrazione centrale costituita dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, che comprende, tra gli altri, il personale delle scuole statali (1.093.111 unità) e delle forze armate e di polizia[12] (476.566 unità). Il 19,8 per cento dei dipendenti pubblici è occupato nelle Aziende o Enti del Servizio sanitario nazionale, l'11,8 per cento nei Comuni (i quali rappresentano quasi i due terzi delle istituzioni pubbliche) e nelle Comunità montane e unioni di comuni. I dipendenti di Regioni, Province e Città metropolitane rappresentano il 4,1% del totale. I dipendenti dell'Università pubblica sono il 2,9%. Le altre istituzioni pubbliche[13] assorbono il restante 6,9 per cento di dipendenti (Grafico 1).

Grafico 1. Dipendenti pubblici per forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2017



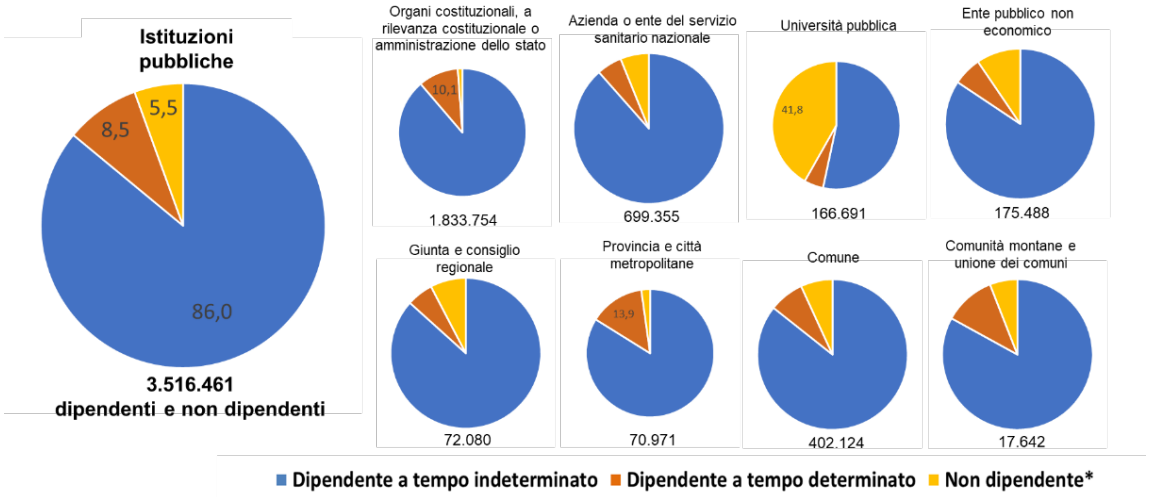
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

L'86% del personale in servizio ha un contratto dipendente a tempo indeterminato, l'8,5 % un contratto dipendente a tempo determinato e un restante 5,5 % un contratto

12. Le forze armate, forze di polizia, capitanerie di porto sono state inserite nel campo di osservazione delle istituzioni pubbliche per la prima volta nel censimento permanente riferito al 2015.
13. Enti pubblici non economici (aggregazione delle seguenti forme giuridiche: Istituti o enti di ricerca, Camere di commercio, Ordini e collegi professionali, Consorzi di diritto pubblico, Enti parco); Altri enti pubblici non economici (rientrano tra le altre: Autorità portuali, Enti per ilo turismo, Agenzie regionali, Altri enti pubblici non economici nazionali e locali); Altra forma giuridica (tra le quali: Consorzio di diritto privato, Azienda speciale ai sensi del T:U: 267/2000, Fondazioni, Associazioni riconosciute et al..)

non dipendente[14] (Grafico 2).
I dipendenti a tempo determinato rappresentano il 10,1% del personale in servizio presso le Amministrazioni dello Stato. Valori superiori alla media (pari all'8,5%) si rilevano anche nelle Province e città metropolitane (13,9%) e nelle Comunità montane e unioni dei comuni (11,1%). I dipendenti a tempo determinato hanno il peso relativo minore presso le Università che sono caratterizzate da una quota rilevante (pari al 41,8%) di personale non dipendente[15]

Grafico 2. Personale in servizio nelle istituzioni pubbliche per tipo di contratto e forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2017

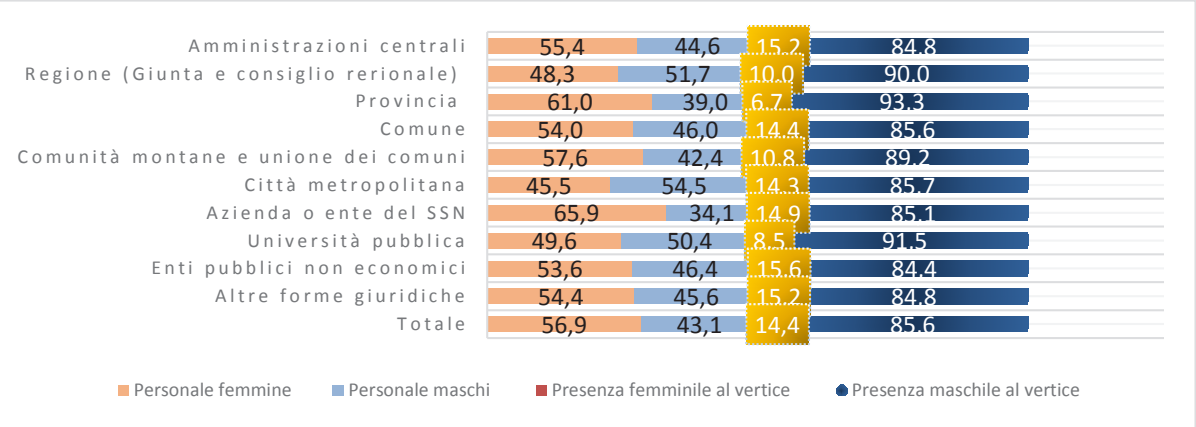


Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Le donne occupate nella pubblica amministrazione nel 2017 hanno raggiunto i 2 milioni e sono la componente maggioritaria, pari al 56,9% del personale in servizio. Tuttavia permane un forte divario di genere nel raggiungimento delle posizioni apicali dove la quota femminile resta limitata al 14,4%, come nel 2015. Nelle unità istituzionali appartenenti alle Province e alle Università pubbliche la presenza femminile al vertice tocca i valori più bassi e scende sotto il 9 %(Grafico 3).

14. Collaboratori coordinati e continuativi o a progetto, altri atipici e temporanei.
15. Il personale non dipendente delle Università comprende: i docenti a contratto, i medici specializzandi, i dottorandi di ricerca con borsa di studio, gli assegnisti di ricerca.

Grafico 3. Composizione di genere del personale in servizio e dell'organo di vertice istituzionale Valori percentuali. Anno 2017



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Sul territorio, le istituzioni pubbliche si articolano in 106.282 unità locali ovvero sedi, centrali e decentrate, situate in Italia e all'estero. Oltre il 45% delle unità locali si trova nelle regioni del Nord, anche in conseguenza dell'elevato numero di comuni presenti in Lombardia e Piemonte (Tabella 1).
Sono oltre 6.000 i dipendenti in servizio in 400 unità locali situate all'estero in 128 stati europei e extraeuropei (su 207 stati). Quasi il 90 % del personale all'estero è in servizio presso Ambasciate, Consolati e Istituti di cultura del Ministero degli affari esteri.

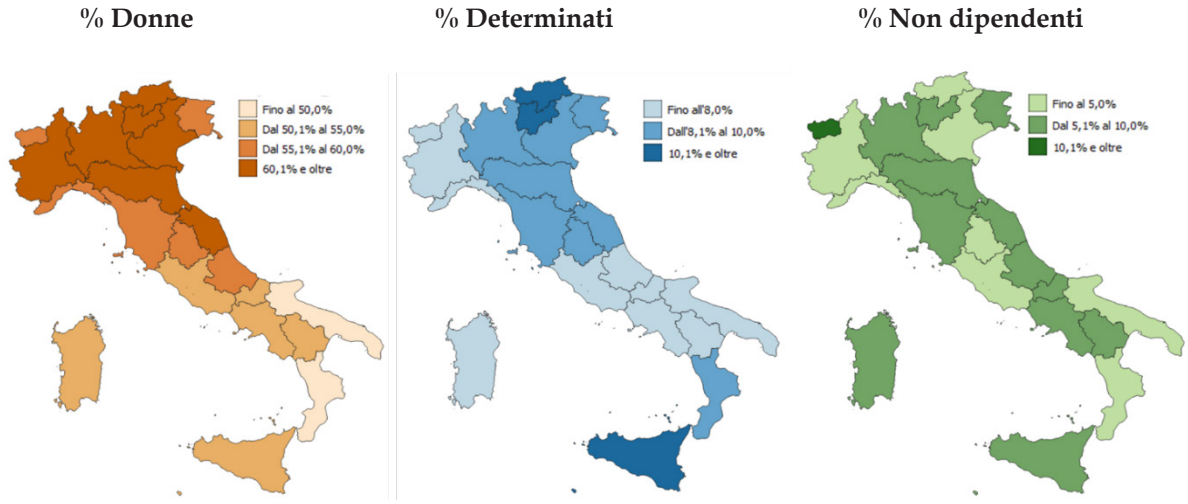
Tabella 1. Unità locali delle istituzioni pubbliche e personale in servizio per ripartizione territoriale. Valori assoluti e percentuali. Anno 2017

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Unità locali	% su totale unità locali	Personale dipendente e non dipendente	% su totale personale	% femmine su totale personale	% dipendenti a tempo determinato su totale personale	% non dipendenti su totale personale
Nord-ovest	26.937	25,3	793.245	22,6	63,7	8,5	5,8
Nord-est	21.451	20,2	695.981	19,8	62,5	10,0	6,1
Centro	19.604	18,4	791.598	22,5	55,0	8,2	4,8
Sud	23.866	22,5	790.618	22,5	50,4	6,6	5,3
Isole	14.024	13,2	438.692	12,5	50,8	9,7	5,8
ESTERO	400	0,4	6.327	0,2	51,6	1,6	14,9
Totale	**106.282**	**100,0**	**3.516.461**	**100,0**	**56,9**	**8,5**	**5,5**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

Nelle regioni del Nord si trova la più elevata presenza femminile tra gli occupati della PA (63,7% nel Nord-ovest e 62,5% nel Nord-est a fronte del 56,9% della media nazionale). Nel Sud e nelle Isole la minore presenza (50, 4% e 50,8%).
A livello regionale si evidenzia uno scarto di oltre 17 punti percentuali tra Lombardia (65,4%) e Calabria (48%). La maggiore incidenza di personale a tempo determinato sul totale del personale si rileva nel Nord est (con le quote più elevate a Trento e Bolzano) e nelle Isole dove pesa il dato della Sicilia (10,4%) (Grafico 4).

Grafico 4. Personale in servizio nelle unità locali delle istituzioni pubbliche per regione, genere e tipo di contratto . Valori percentuali . Anno 2017



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

Con riguardo alla formazione del capitale umano, nel 2017, la metà delle istituzioni pubbliche, con un peso occupazionale pari a oltre il 90%, ha organizzato o finanziato attività di formazione per il proprio personale[16] (Tabella 2).

Tabella 2. Istituzioni, attività formative e partecipanti per forma giuridica Valori assoluti e percentuali. Anno 2017

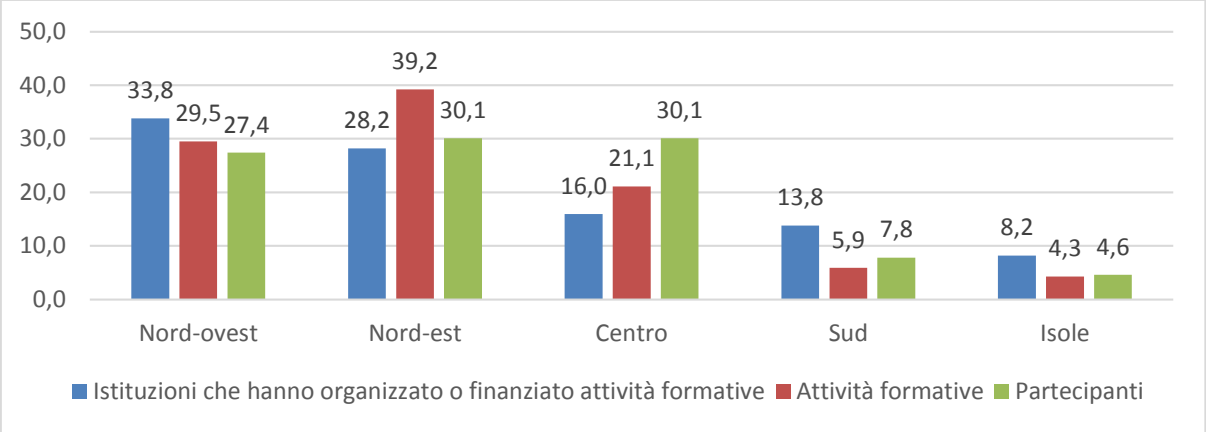
	Istituzioni che hanno organizzato o finanziato attività di formazione			Attività formative		Partecipanti		Partecipanti ogni 100 dipendenti 2017
FORMA GIURIDICA	v.a.	% sul tot. istituzioni	% sul tot. dipendenti	v.a.	%	v.a.	%	
Amministrazioni centrali	30	90,90	99,80	5.741	2,60	181.360	7,00	73
Regione (Giunta e consiglio regionale) b)	38	95,00	97,70	4.158	1,90	73.938	2,90	119
Provincia e città metropolitana (b)	91	86,70	70,30	5.061	2,00	69.772	3,00	143
Comune	4.100	51,40	76,20	72.232	33,20	310.307	12,10	109
Comunità montane e unione dei comuni	281	44,70	76,30	4.846	2,20	20.912	0,80	165
Azienda o ente del SSN	189	97,40	97,50	80.859	37,20	1.442.880	56,00	225
Università pubblica	70	98,60	100,00	6.125	2,80	101.602	3,90	105
Ente pubblico non economico	1.018	35,70	88,00	26.443	12,00	288.774	11,20	207
Altra forma giuridica	571	60,10	82,00	11.798	5,40	84.897	3,30	149
Totale	**6.388**	**49,70**	**91,60**	**217.263**	**100,00**	**2.574.442**	**100,00**	**162**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

16. I dati sono riferiti al solo personale civile, escludendo quindi le Forze armate, di sicurezza e Capitanerie di porto, al netto del personale del comparto scuola (i cui dati sono stati acquisiti da fonte amministrativa).

Ad abbassare la media hanno contribuito i Comuni e le Comunità montane e unioni di comuni di piccole dimensioni, che non hanno svolto formazione. Di contro, superano il 90% le Amministrazioni centrali (90,9%), le Regioni (95,0%), le Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale (97,4%), le Università pubbliche (98,6%).
Sono state organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche più di 217mila attività formative che hanno registrato oltre 2 milioni e mezzo di partecipanti[17]. Più di un terzo delle attività formative sono organizzate e o finanziate dalle Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale, coinvolgendo oltre la metà del totale dei partecipanti.
Il rapporto tra il numero dei partecipanti e il numero dei dipendenti, pari a 162 per il complesso delle istituzioni pubbliche, rappresenta un indicatore del livello di diffusione dell'azione formativa. Il forte investimento nella formazione da parte delle Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale emerge anche da questa misurazione, che raggiunge il valore massimo, pari a 225 partecipanti ogni 100 dipendenti.
A livello territoriale, sono le istituzioni del Nord-est a organizzare il maggior numero di attività formative (39,2%) alle quali hanno preso parte il 30% dei partecipanti. La minore propensione a formare il proprio personale si rileva nelle istituzioni del Sud e delle Isole (Grafico 5).

Grafico 5. Istituzioni pubbliche, attività di formazione e partecipanti per ripartizione geografica Composizioni percentuali- Anno 2017



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

Rispetto al 2015, si registra un incremento complessivo nel numero di partecipanti (+6,5%), determinato da un aumento più marcato nelle istituzioni del Nord-ovest (+13,1%) e del Centro (+9,8%) e più contenuto nel Nord-est (+3,2%), e da una diminuzione nel Mezzogiorno. L'indice dei partecipanti ogni 100 dipendenti al Nord-est è 3 volte superiore rispetto alle Isole (Tabella 3).

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

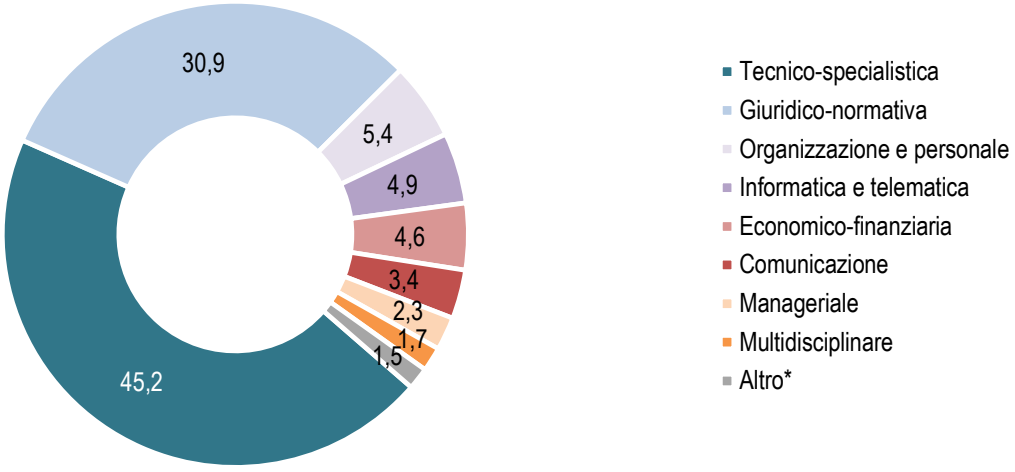
Tabella 3 Partecipanti ogni cento dipendenti Valori percentuali. Anno 2017 e 2015

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Variazione % partecipanti 2017/2015	Partecipanti ogni 100 dipendenti 2017	Partecipanti ogni 100 dipendenti 2015
Nord-ovest	13,1	213	185
Nord-est	3,2	241	217
Centro	9,8	133	120
Sud	-2,2	97	93
Isole	-8,9	80	84
Totale	**6,5**	**162**	**147**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Con riguardo ai contenuti, si conferma l'orientamento delle istituzioni pubbliche a una formazione di tipo tradizionale, volta ad accrescere e aggiornare le competenze nelle materie tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) connesse all'esercizio della propria missione istituzionale, e giuridico normative (30,9% dei partecipanti) comprensive della formazione obbligatoria prescritta da specifiche norme. Si conferma invece poco incline a sviluppare competenze informatiche, manageriali, relazionali e linguistiche utili al processo di innovazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.
La formazione in materia di digitalizzazione ha riguardato meno del 5% dei partecipanti (Grafico 6).

Grafico 6. Partecipanti alle attività formative per aree tematiche Valori percentuali- Anno 2017



*Altro comprende Internazionale, Controllo di gestione e Lingue straniere
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

1.4.1.3. Dinamica strutturale delle istituzioni pubbliche nel periodo 2011- 2017

Dopo avere osservato la fotografia quantitativa e qualitativa delle istituzioni pubbliche al 31 dicembre 2017, è interessante analizzare l'evoluzione strutturale. Tra il 2011

e il 2017[18], il numero di unità istituzionali aumenta del 5,5 per cento, da un lato per le modifiche introdotte dal Regolamento europeo sul sistema dei conti Sec2010 , che hanno ridefinito i criteri di inclusione delle unità istituzionali nel perimetro delle amministrazioni pubbliche (settore istituzionale S13); dall'altro per il potenziamento del processo di utilizzo e integrazione delle fonti amministrative che ha migliorato la capacità di individuazione e rilevazione delle unità istituzionali(Tabella 4).

Tabella 4– Evoluzione strutturale. Anni 2011, 2015 e 2017. Valori assoluti e percentuali

	2017	2015	2011	2015/2011	2017/2015	2017/2011
Unità istituzionali	12.848	12.874	12.183	5,7	-0,2	5,5
Unità locali	105.825	106.421	109.358	-2,7	-0,6	-3,2
Personale dipendente	2.839.656	2.810.031	2.842.053	-1,1	1,1	-0,1
- di cui a tempo indeterminato	2.574.924	2.550.917	2.595.435	-1,7	0,9	-0,8
- di cui a tempo determinato	264.732	259.114	246.618	5,1	2,2	7,3
Personale dipendente - Femmine	1.859.728	1.821.821	1.825.887	-0,2	2,1	1,9
- di cui a tempo indeterminato	1.675.795	1.633.884	1.650.094	-1,0	2,6	1,6
- di cui a tempo determinato	183.933	187.937	175.793	6,9	-2,1	4,6
Personale non dipendente	192.662	171.587	127.935	34,1	12,3	50,6
-di cui collaboratori e altri atipici	178.805	158.899	116.429	36,5	12,5	53,6
-di cui temporanei	13.857	12.688	11.506	10,3	9,2	20,4
Totale personale in servizio	**3.032.318**	**2.981.618**	**2.969.988**	**0,4**	**1,7**	**2,1**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Da evidenziare come sia diminuito il numero di unità locali (-3,2%) a seguito dell'attuazione delle politiche di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica che hanno inciso anche sul livello e sulla composizione dell'occupazione.
Rispetto al 2011 il numero di dipendenti è rimasto pressoché stabile ma questo come sintesi tra due fasi: una diminuzione pari al -1,1 % nel periodo 2011-2015 a seguito del blocco del turn over e della politiche di contenimento della spesa pubblica e di una ripresa (+1,1%) nel biennio 2015-2017. Dal punto di vista contrattuale nel primo periodo si è registrato un incremento del numero di contratti a tempo determinato (+7,3 per cento), a fronte del calo di quasi un punto percentuale dei dipendenti a tempo indeterminato (-0,8 per cento). Nel biennio 2015-2017 aumentano i contratti a tempo indeterminato (+0,9 per cento) e, in maniera più contenuta rispetto al periodo precedente, i contratti a termine (+2,2 per cento)
Il personale non dipendente è in forte crescita (+50,6%) e questo determina un aumento complessivo dell'input di lavoro (+2,1%) pari a un aumento di oltre 62.000 unità.
L'analisi per attività economica principale svolta dalle unità locali mette in luce dinamiche differenti a seconda del settore di attività (Tabella 5).
Le attività proprie della Pubblica amministrazione hanno subito una contrazione forte sia del numero di unità locali sia del numero di dipendenti. Nel settore dell'istruzione si registra un aumento dei dipendenti a seguito delle assunzioni nella scuola del pe-

18. I confronti temporali sono effettuati a parità di campo di osservazione, escludendo quindi le forze armate, di polizia, capitanerie di porto e gli occupati all'estero.

riodo 2015-2017 e di non dipendenti nelle università. Dal punto di vista strutturale, il settore dell'istruzione si caratterizza per la maggiore concentrazione di unità locali e di personale dipendente di tutta la pubblica amministrazione, lato civile, e per la maggiore incidenza di personale dipendente femminile che rappresenta oltre i tre quarti dei dipendenti del comparto.

Tabella 5. Unità locali e personale in servizio per attività economica principale Composizioni percentuali anno 2017 e variazioni percentuali 2017/2011

Attività economica	Unità locali		Personale dipendente			Personale non dipendente		
	% su totale	Var. % 2017/ 2011	% su totale	Var. % 2017/ 2011	% donne 2017	% su totale	Var. % 2017/ 2011	% donne 2017
Servizi alle imprese	4,1	2,7	2,2	24,2	39,6	4,1	-10,3	45,5
Pubblica Amministrazione	24,4	-6,4	25,4	-11,3	48,6	21,7	8,5	47,6
Istruzione	43,9	-1	43,5	5,4	76,6	39,7	67,9	50,5
Sanità e assistenza sociale	11,1	-4,2	25,9	0,5	68,3	28,9	91,6	59,1
Altri servizi	14,7	-4,3	2,4	12,7	44,2	5,3	85,9	51,8
Totale*	100,0	-3,2	100,0	-0,1	65,5	100,0	50,6	52,3

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

1.4.1.4. Approfondimenti tematici:

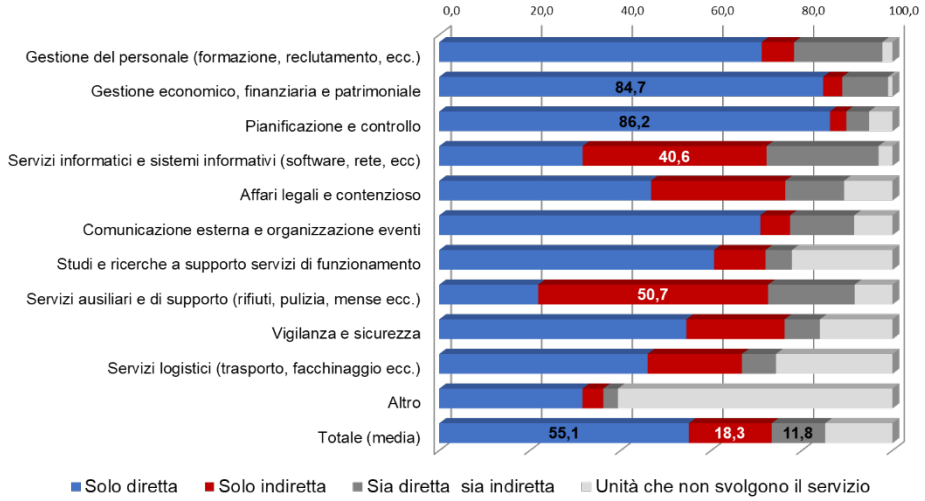
1.4.1.4.1. La governance nella gestione dei servizi

Le scelte operate dalle istituzioni pubbliche nella gestione dei servizi necessari al funzionamento dell'ente e di quelli rivolti all'utenza finale rappresentano un aspetto organizzativo di grande rilievo per approfondire la conoscenza della PA.
Ai fini della rilevazione delle diverse modalità di gestione, le attività sono distinte in "servizi di funzionamento" dell'unità istituzionale, necessari al mantenimento dell'apparato organizzativo e allo svolgimento dei compiti istituzionali, e in attività connesse ai "servizi finali" che le diverse amministrazioni erogano, in base alla specifica missione istituzionale, su richiesta di singoli utenti (servizi individuali), oppure in modo indistinto ad una collettività (servizi collettivi). Istat ha predisposto un'apposita classificazione che consentisse di trattare unitariamente le diverse tipologie di servizi e rendesse possibile una lettura delle informazioni acquisite, trasversale alle diverse forme giuridiche. Per i servizi di funzionamento sono stati individuate 11 diverse tipologie[19], per quelli finali, evidentemente più eterogenei e legati alle finalità istituzionali proprie di ogni ente, la classificazione individua 44 servizi, a loro volta raggruppati in 13 settori[20] riguardanti un sottoinsieme di tutti i possibili servizi erogabili, selezionato

19. I servizi di funzionamento sono: Gestione del personale, Gestione economico-finanziaria e patrimoniale, Pianificazione e controllo, Servizi informatici, Affari legali e contenzioso, Comunicazione esterna ed eventi, Studi e ricerche a supporto del funzionamento, Servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizia, mense, ecc.), Vigilanza e sicurezza, Servizi logistici (trasporto, facchinaggio), Altro.
20. I settori dei servizi finali sono: Vigilanza e controllo, Produzione atti amministrativi per terzi, Servizi generali di amministrazione, gestione e controllo, Assicurazione sociale obbligatoria, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale, assistenza sanitaria, viabilità e dei trasporti, istruzione pubblica e ricerca, cultura e ai beni culturali, sportivi e ricreativi, turistici, sviluppo economico.

sulla base della rilevanza in termini di spesa.
Prendendo in considerazione le 12.848 unità istituzionali attive al 31 dicembre 2017, i servizi di funzionamento sono svolti in gestione diretta (tramite l'utilizzo di proprio personale) in media dal 55,1 % delle istituzioni, in modo indiretto (cioè affidati a soggetti terzi) dal 18,3 % di esse e in modo misto dall'11,8 % (Grafico 7).

Grafico 7. Servizi di funzionamento per tipologia e modalità di gestione Valori percentuali. Anno 2017



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Il dato complessivo sottende un'elevata eterogeneità per tipo di servizio: come atteso, i servizi effettuati prevalentemente in gestione diretta sono la Gestione economico finanziaria e patrimoniale e la Pianificazione e controllo (rispettivamente 84,7% e 86,2% delle istituzioni). I servizi che presentano i valori più alti di gestione indiretta sono i Servizi ausiliari e di supporto, cioè rifiuti, pulizia mense, ecc. (50,7%) e i Servizi informatici e sistemi informativi (40,6%).
Una lettura per forma giuridica mette in luce il diverso comportamento in base alla tipologia istituzionale. Si possono individuare diversi profili di realizzazione dei servizi da parte delle istituzioni pubbliche. I Comuni, le Comunità montane e Unioni di comuni e gli Enti pubblici non economici, soprattutto se di di piccole dimensioni, svolgono in modo prevalentemente diretto sia le attività amministrative[21] sia i servizi interni[22], mentre tipologie istituzionali di maggiori dimensioni e più strutturate come Regioni, Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale e Università pubbliche ricorrono in maggior misura a soggetti terzi per la realizzazione dei servizi interni (Tabella 6).

21. Attività amministrative: Gestione del personale (formazione, reclutamento, ecc.), Gestione economico, finanziaria e patrimoniale, Pianificazione e controllo, Servizi informatici e sistemi informativi (software, rete, ecc), Affari legali e contenzioso, Comunicazione esterna e organizzazione eventi.
22. Servizi interni: Studi e ricerche a supporto servizi di funzionamento, Servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizia, mense ecc.), Vigilanza e sicurezza, Servizi logistici (trasporto, facchinaggio ecc.).

Tabella 6. Servizi amministrativi e servizi interni per forma giuridica e modalità di gestione Valori percentuali. Anno 2017

FORMA GIURIDICA	SERVIZI AMMINISTRATIVI				SERVIZI INTERNI			
	Solo diretta	Solo indiretta	Sia diretta che indiretta	TOTALE	Solo diretta	Solo indiretta	Sia diretta che indiretta	TOTALE
Amministrazioni centrali	62,5	6,3	31,3	100,0	30,2	46,8	23,0	100,0
Regione (Giunta e consiglio regionale)	71,9	5,1	23,0	100,0	21,7	63,2	15,1	100,0
Provincia	78,9	3,5	17,6	100,0	46,2	41,8	12,0	100,0
Comune	66,3	17,8	15,8	100,0	56,7	29,8	13,6	100,0
Comunità montane e unione dei comuni	73,2	13,9	12,9	100,0	64,1	25,8	10,1	100,0
Città metropolitana	75,0	2,4	22,6	100,0	35,7	35,7	28,6	100,0
Azienda o ente del SSN	79,1	3,2	17,7	100,0	23,4	58,4	18,1	100,0
Università pubblica	73,3	1,2	25,5	100,0	26,4	58,7	14,9	100,0
Ente pubblico non economico	75,1	13,8	11,1	100,0	64,5	30,2	5,3	100,0
Altro ente pubblico non economico	68,4	15,6	16,0	100,0	45,0	43,9	11,1	100,0
Altra forma giuridica	69,1	14,0	16,8	100,0	48,4	38,7	13,0	100,0
Totale	**68,7**	**16,1**	**15,2**	**100,0**	**55,8**	**31,9**	**12,3**	**100,0**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Con riguardo ai servizi affidati a terzi, il 62,5% è assegnato a imprese private, con punte massime per gli Affari legali e contenzioso (84,4%), per i servizi logistici (72,9%) e per Servizi informatici e sistemi informativi (70,8%). La seconda tipologia di soggetto affidatario sono altre Istituzioni pubbliche (20,5%), che per il servizio di Pianificazione e controllo superano il 50% (Tabella 7).

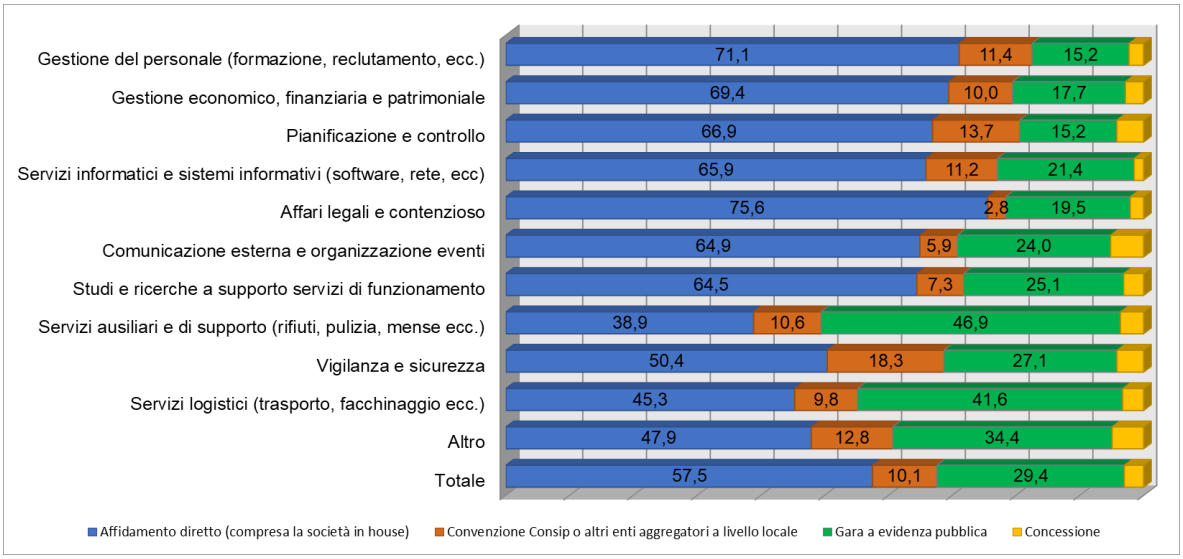
Tabella 7. Servizi di funzionamento affidati a terzi per tipologia di soggetto affidatario. Valori percentuali. Anno 2017

SERVIZI DI FUNZIONAMENTO	Altre istituzioni pubbliche	Impresa partecipata dalla PA	Impresa non partecipata dalla PA	Istituzione non profit partecipata dalla PA	Istituzione non profit non partecipata dalla PA	Totale servizi affidati a terzi
Gestione del personale (formazione, reclutamento, ecc.)	38,3	8,8	47,6	2,0	3,3	100,0
Gestione economico, finanziaria e patrimoniale	30,1	10,8	55,6	1,7	1,7	100,0
Pianificazione e controllo	50,7	10,2	35,2	2,2	1,8	100,0
Servizi informatici e sistemi informativi (software, rete, ecc)	15,8	11,0	70,8	0,8	1,6	100,0
Affari legali e contenzioso	9,7	3,3	84,4	0,6	1,9	100,0
Comunicazione esterna e organizzazione eventi	20,9	9,4	49,7	4,4	15,6	100,0
Studi e ricerche a supporto servizi di funzionamento	26,0	9,4	59,0	1,6	4,0	100,0
Servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizia, mense ecc.)	12,9	22,2	59,7	1,4	3,9	100,0
Vigilanza e sicurezza	40,8	5,8	50,4	0,6	2,4	100,0
Servizi logistici (trasporto, facchinaggio ecc.)	12,2	9,7	72,9	0,7	4,5	100,0
Altro	23,4	11,8	54,6	1,6	8,6	100,0
Totale	**20,5**	**11,9**	**62,5**	**1,3**	**3,8**	**100,0**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Per le modalità di affidamento, quello diretto caratterizza il 57,5% dei servizi. I valori più elevati sono per Affari legali e contenzioso (75,6%) e Gestione del personale (formazione, reclutamento, ecc.) (71,1%). Gli affidamenti con gara ad evidenza pubblica riguardano il 29,4% dei servizi in gestione indiretta, con valori più elevati per i Servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizia, mense ecc.) e Servizi logistici (trasporto, facchinaggio ecc.), entrambi sopra il 40% (Grafico 8).

Grafico 8. Servizi di funzionamento affidati a terzi per modalità di affidamento. Valori percentuali. Anno 2017



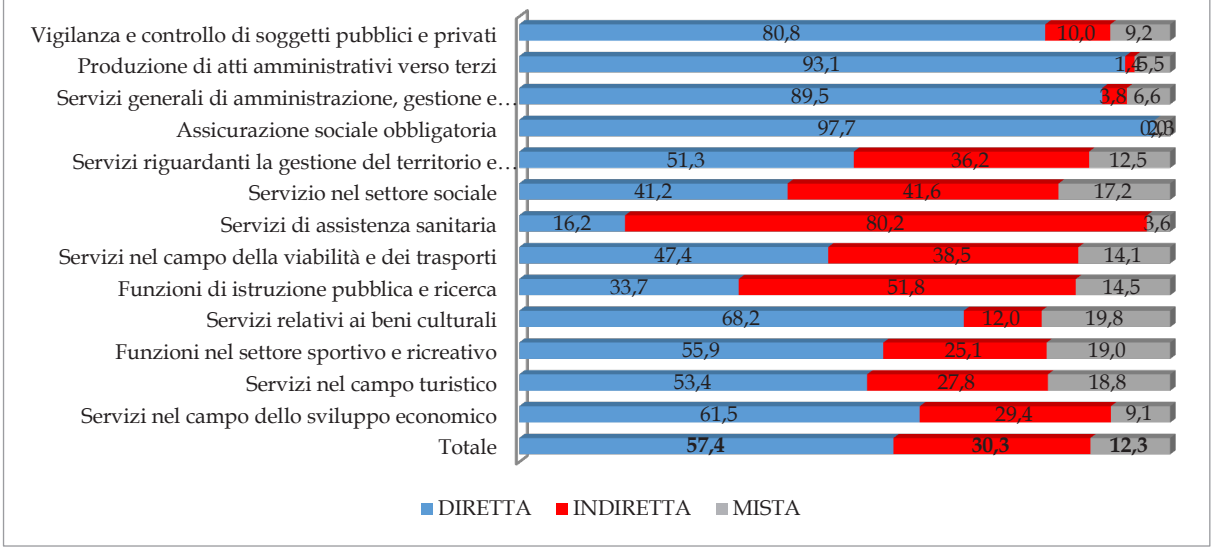
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Tendenzialmente le unità istituzionali di piccole dimensioni hanno una scarsa propensione a esternalizzare i servizi[23]. Quando fanno ricorso a soggetti terzi la modalità utilizzata è l'affidamento diretto ad altra istituzione pubblica. Per istituzioni di dimensione medio-piccole i soggetti affidatari sono imprese private o partecipate controllate dalla PA con affidamento tramite Consip o con gara a evidenza pubblica. Al crescere della dimensione istituzionale (Azienda/Ente del Servizio Sanitario Nazionale, Università pubblica, Regioni, Comuni grandi, Province e Città metropolitane, Organi costituzionali e Amministrazione dello stato) si amplia il ventaglio di servizi dei quali le funzioni amministrative vengono svolte in modo prevalentemente diretto e le funzioni interne in modo indiretto.

23. S. Lombardi, Approfondimento tematico: le modalità di gestione dei servizi delle Istituzioni pubbliche, Istat, 2017

Passando ad analizzare i sevizi finali, nel complesso, il 57,4% sono erogati in gestione diretta dalle unità istituzionali, il 30,3 % sono affidati a terzi e il 12,3% hanno una gestione mista. Il tipo di gestione varia notevolmente in base al tipo di servizio. I servizi finali erogati prevalentemente in gestione diretta sono i seguenti di: Assicurazione sociale obbligatoria (97,7%), Produzione di atti amministrativi verso terzi (93,1%) e Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (89,5%). Quelli maggiormente "esternalizzati" sono i Servizi di assistenza sanitaria (80,2%), le Funzioni di istruzione pubblica e ricerca (51,8%) e i Servizi nel settore sociale (41,6%). Le maggiori incidenze dei servizi erogati in modo misto si hanno nei settori della cultura, sportivo e ricreativo, e nel campo turistico (tra il 19 e 20 %) (Grafico 9).

Grafico 9. Servizi finali per modalità di gestione Valori percentuali



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

I servizi affidati a terzi, totalmente o parzialmente, sono affidati ad Altre istituzioni pubbliche per il 45,7%, ad Imprese private per il 27,7%, ad Imprese controllate o partecipate da enti della PA per il 16,4% e a Istituzioni non profit (controllate e non controllate da PA) per il 10,2 %. Tra i servizi finali affidati ad Altre istituzioni pubbliche i valori più elevati si registrano per la Vigilanza e controllo di soggetti pubblici e privati (73,9%) e la Produzione di atti amministrativi verso terzi (76,5%); tra quelli affidati a Imprese private i valori più elevati si hanno nel campo della Viabilità e dei trasporti (55,1%). Da segnalare che il 42,2% dei Servizi sportivi è affidato a Istituzioni non profit non partecipate dalla PA (Tabella 8).

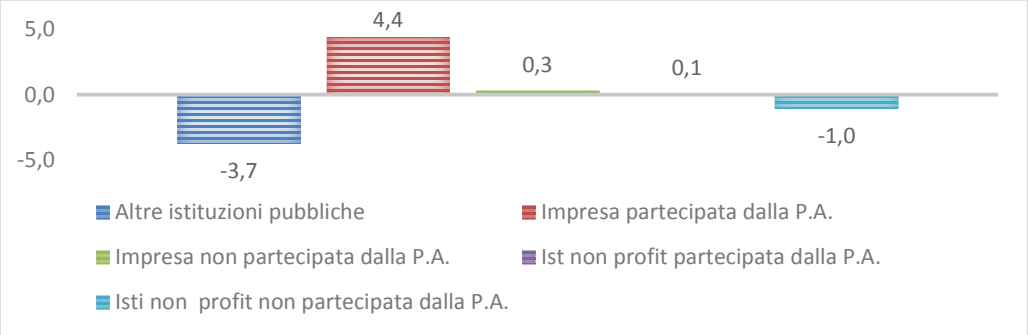
Tabella.8. Servizi finali affidati a terzi per tipologia di soggetto affidatario. Valori percentuali. Anno 2017

SERVIZI FINALI	Altre istituzioni pubbliche	Impresa partecipata dalla P.A.	Impresa non partecipata dalla P.A.	Istituzione non profit partecipata dalla P.A.	Istituzione non profit non partecipata dalla P.A.	Totale
Vigilanza e controllo di soggetti pubblici e privati	73,9	7,3	16,8	0,7	1,2	100,0
Produzione di atti amministrativi verso terzi	76,5	11,7	9,4	1,1	1,4	100,0
Servizi generali di amministrazione, gestione e controllo	48,1	11,3	38,2	0,9	1,5	100,0
Assicurazione sociale obbligatoria	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Servizi riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	33,3	35,1	25,4	1,9	4,3	100,0
Servizio nel settore sociale	48,0	10,3	29,9	2,2	9,5	100,0
Servizi di assistenza sanitaria	58,6	12,3	16,2	1,9	11,1	100,0
Servizi nel campo della viabilità e dei trasporti	25,3	16,5	55,1	0,8	2,3	100,0
Funzioni di istruzione pubblica e ricerca	58,4	10,2	24,6	0,9	5,8	100,0
Servizi relativi ai beni culturali	33,7	7,0	28,9	4,0	26,5	100,0
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	23,3	4,7	25,5	4,4	42,2	100,0
Servizi nel campo turistico	40,8	11,6	20,1	3,8	23,5	100,0
Servizi nel campo dello sviluppo economico	71,7	9,9	12,5	0,7	5,2	100,0
Totale	**45,7**	**16,4**	**27,7**	**1,8**	**8,5**	**100,0**

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Rispetto al 2015 aumenta in maniera diffusa nei vari settori il ricorso a Imprese controllate o partecipate dalla PA (+4,4%) (Grafico 10).

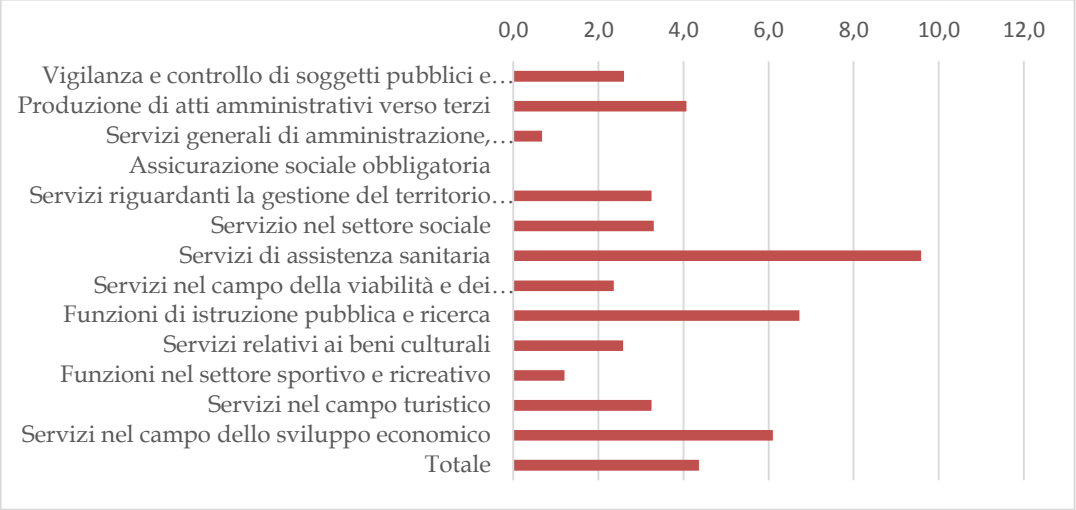
Grafico 10. Tipologia di soggetto affidatario di servizi finali. Differenze percentuali Anno 2017 e 2015.



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

L'incremento del ricorso a imprese partecipate si verifica in particolare per i servizi dell'assistenza sanitaria, dell' istruzione pubblica e ricerca e dello sviluppo economico (Grafico 11).

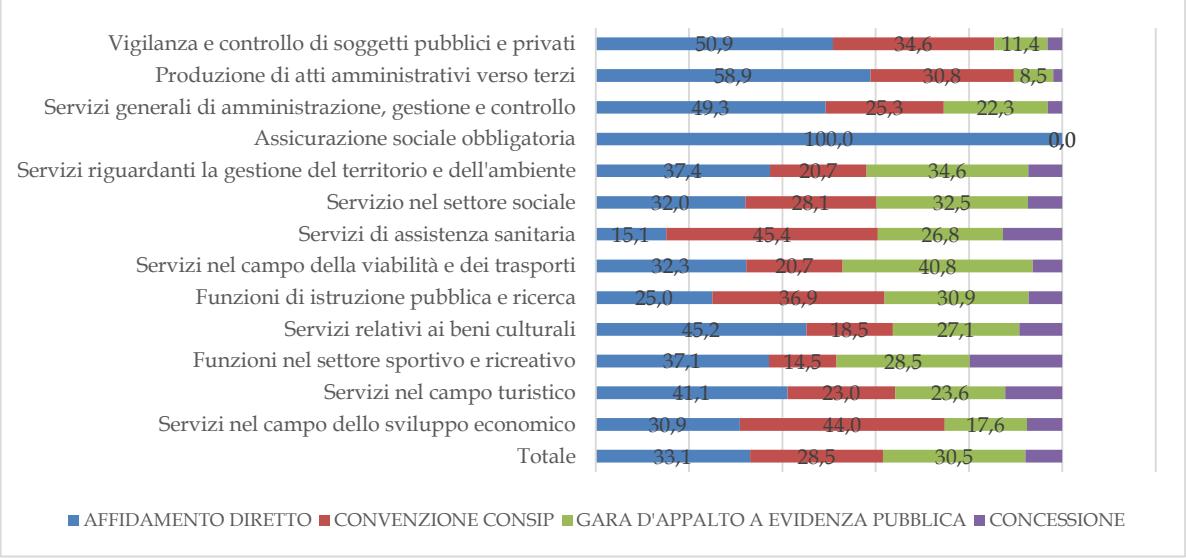
Grafico 11 Servizi finali affidati a imprese privare Differenze percentuali Anno 2017 e 2015.



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

Dal quadro generale emerge che l'Affidamento diretto (anche a società) è la modalità utilizzata per il 33,1% dei servizi, seguita dalla Gara ad evidenza pubblica che riguarda il 30,5% di essi e dal 28,5% di utilizzo di Convenzioni Consip o di altri enti aggregatori a livello locale (Grafico 12). È da sottolineare che nella modalità di affidamento diretto sono presenti i servizi delegati a terzi da istituzioni di piccole e piccolissime dimensioni (soprattutto Comuni ed Ordini e collegi professionali) dove è elevata la presenza di servizi che prevedono un costo inferiore alle soglie fissate per gli appalti.

Grafico 12 Servizi finali per modalità di affidamento. Valori percentuali. Anno 2017



Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

1.4.1.4.2. Il quadro d'insieme della digitalizzazione nelle istituzioni pubbliche
(D. De Francesco)

Le tecnologie digitali hanno assunto un ruolo strategico nella gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, rappresentando in molti ambiti e contesti l'unica soluzione per la tenuta e la prosecuzione delle attività quotidiane. Lo smart working, la telemedicina, la didattica online, le riunioni in video conferenza degli organi di governo centrali e locali, sono solo alcuni degli strumenti messi in atto in questi mesi per arginare la diffusione del virus e consentire allo stesso tempo la continuazione di attività che richiamano alcuni dei diritti fondamentali alla base delle nostre democrazie e istituzioni. Se prima della pandemia l'*e-government* o il più avanzato concetto di *e-governance*[24] rappresentavano una sfida evolutiva per le amministrazioni centrali e locali, oggi costituiscono spesso l'unica soluzione da attuare per gestire una situazione che oltretutto si inserisce in un contesto internazionale di quotidiana emergenza.

I dati dell'ultimo Censimento delle istituzioni pubbliche consentono di osservare il livello di digitalizzazione di ciascun ente (organi di governo centrali, aziende del sistema sanitario, università, comuni, regioni, province, ecc.) al 31 dicembre 2017, contribuendo a delineare le condizioni iniziali, da cui sono partite, per adattarsi ad una fase storica così delicata e inconsueta.

Nell'analisi sono stati presi in considerazione 10 indicatori di digitalizzazione[25] e tra questi, il web risulta la tecnologia più diffusa sia tra le amministrazioni centrali sia tra le amministrazioni locali. In particolare il web è utilizzato da tutte le Università pubbliche e dalle Regioni, da quasi tutte le Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (98,5% - Tabella 9), Province e città metropolitane (98,1%), Amministrazioni dello stato e organi di governo costituzionale o a rilevanza costituzionale (97,0%). Il dato scende al di sotto del 90% considerando invece i Comuni (87,4%) e le Comunità montane o unioni di comuni (85,8%). È importante inoltre tenere presente che, a livello territoriale, nessuna ripartizione raggiunge il 100%: il dato più elevato è pari infatti al 90,1% (Grafico 14) ed è registrato nel Nord-est, seguono il Centro (con l'89,6%), le Isole (87,8%), il Nord-ovest (86,7%) e a breve distanza il Sud (86,6%). Tale risultato è in parte riconducibile alle problematiche infrastrutturali che ancora oggi colpiscono alcuni territori e che si ripercuotono sulle possibilità di accesso e quindi di utilizzo della rete stessa.

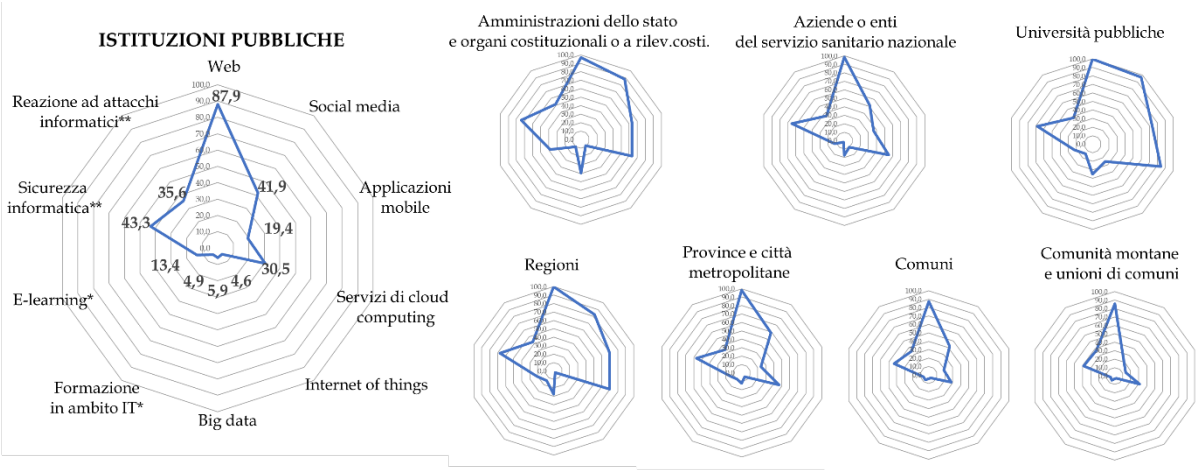
Passando ad osservare la presenza delle istituzioni pubbliche sui social media, si registra un livello di diffusione nettamente inferiore rispetto al web: in media meno di una istituzione su due (41,9% - Grafico 13) dichiara infatti di utilizzarli e solo negli organi di governo centrale, nelle Università pubbliche e nelle Regioni vanno di pari passo alla diffusione del web. Nonostante ciò, i social costituiscono quasi ovunque la seconda tecnologia più utilizzata dopo internet, unica eccezione le Comunità montane e le unioni di comuni (con il 19,3% - Tabella 9) dove la seconda tecnologia più

24. Berra M., *Sociologia delle reti telematiche*, Editori Laterza, 2007, pp. 117-143.

25. Percentuale di istituzioni che al 31 dicembre 2017 nella gestione dei dati e l'erogazione di servizi utilizzano: il web (indicatore 1), i social media (2), le applicazioni mobile (3), i servizi di cloud computing (4), Internet of things (5) e Big data (6); è stata considerata inoltre la percentuale di partecipanti ad attività formative in ambito IT (7) e di partecipanti ad attività formative e-learning (8), la percentuale di istituzioni che hanno realizzato tutte le azioni di sicurezza informatica previste nel questionario del Censimento (9) e la percentuale di istituzioni che hanno realizzato tutte le azioni previste a seguito di attacchi informatici (10).

diffusa è quella cloud (31,2%).
Considerando l'impiego delle tecnologie più avanzate, ossia applicazioni mobile, servizi cloud, Internet of Things (IoT) e big data, il livello di digitalizzazione della PA si riduce ulteriormente. L'unico dato importante è segnato dai servizi cloud, con il 30,5% (Grafico 1), seguiti dalle applicazioni mobile (19,4%), tecnologie al centro delle attuali strategie di innovazione portate avanti dal governo centrale[26]. Le tecnologie IoT e i big-data si attestano intorno al 5%. Contenuto anche il dato della formazione in ambito IT (il 4,9% del personale ha partecipato a tali corsi nel 2017) o in modalità e-learning (13,4%) mentre positivo è l'investimento in sicurezza informatica (il 43,3% delle istituzioni ha messo in atto tutte le azioni previste in termini di protezione e il 35,6% tutte le azioni previste come reazione ad un attacco informatico).
In generale osservando tutti gli indicatori analizzati in base al tipo di amministrazione, le istituzioni centrali presentano valori di utilizzo superiori alla media della PA. Tra queste le Università pubbliche registrano performance migliori per tutte le tecnologie, dal web all'IoT, unica eccezione i big data il cui utilizzo è superiore nelle Amministrazioni dello stato e organi costituzionali (quindi organi di governo centrale, Ministeri, Presidenza del consiglio, Agenzie dello stato, ecc.). Più contenute ma comunque superiori alla media della PA le performance delle Aziende del servizio sanitario nazionale, colpisce comunque come una Azienda sanitaria su 2, prima della pandemia, fosse sui social media e utilizzasse servizi cloud.
Più ci si distanzia dall'amministrazione centrale e più è ampio invece il digital divide. Se le Regioni infatti si avvicinano alle performance delle istituzioni centrali, presentando anche valori superiori agli organi di governo nazionali in termini di applicazioni mobile e servizi cloud, tra i Comuni, Comunità montane e Unioni comuni il livello di digitalizzazione è più contenuto.

Grafico 13. Istituzioni pubbliche in base all'utilizzo di strumenti digitali – Valori percentuali. Anno 2017



*Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - *Percentuale partecipanti sul totale - **Percentuale di istituzioni che adottano tutte le misure di sicurezza previste nel questionario.*

26. La Legge n.120 dell'11 settembre 2020 definisce che entro il 28 febbraio 2021 i servizi pubblici dovranno diventare fruibili attraverso lo smartphone. Alcune eccezioni sono previste per i Comuni di più piccole dimensioni.

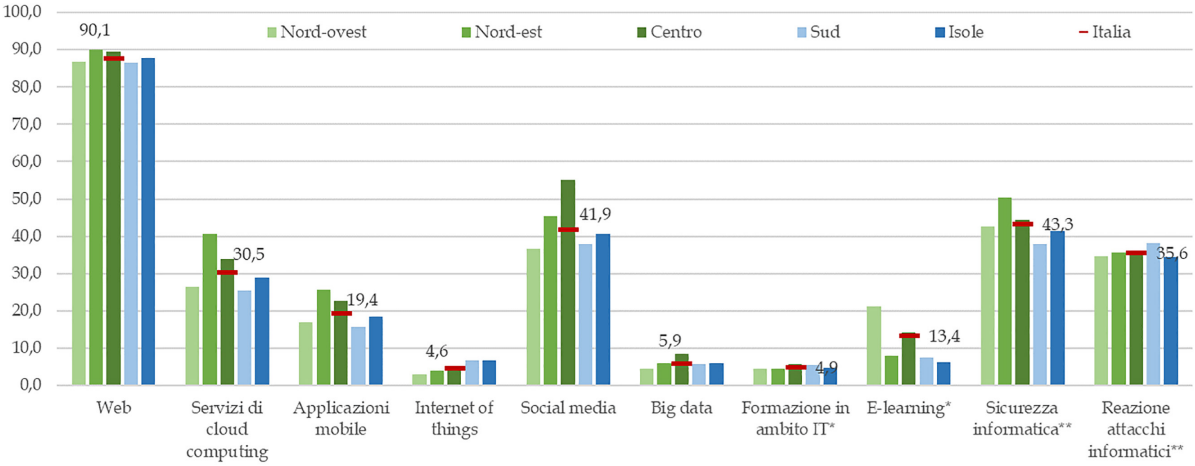
Tabella 9. Istituzioni pubbliche per forma giuridica e utilizzo di strumenti digitali – Valori percentuali – Anno 2017

	Utilizzo tecnologie per la gestione e l'erogazione di servizi									
	Web	Social media	Applicazioni mobile	Servizi di cloud computing	Internet of things	Big data	Formazione in ambito IT*	E-learning*	Sicurezza informatica**	Reazione attacchi informatici
Amministrazione dello stato/ organo costituzionale a ril.cost.	97,0	87,9	63,6	63,6	9,1	39,4	10,5	38,1	74,2	51,3
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	98,5	51,0	36,6	55,2	9,8	17,5	2,0	12,0	65,5	36,1
Università pubblica	100,0	97,2	73,2	84,5	25,4	35,2	14,0	22,4	68,2	38,0
Ente pubblico non economico	89,5	42,5	17,7	30,9	4,8	6,6	6,6	9,6	39,2	38,5
Regione (Giunta e consiglio regionale)	100,0	82,5	70,0	70,0	2,5	27,5	14,2	21,2	67,5	42,3
Provincia e città metropolitana	98,1	59,0	23,8	46,7	5,7	12,4	9,3	13,8	56,4	34,0
Comune	87,4	42,1	18,8	28,2	4,3	4,6	7,2	6,8	43,1	35,0
Comunità montane e unione dei comuni	85,8	19,3	13,7	31,2	3,3	3,2	6,2	5,2	38,6	37,1
Totale	**87,9**	**41,9**	**19,4**	**30,5**	**4,6**	**5,9**	**4,9**	**13,4**	**43,3**	**35,6**

*Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - *Percentuale partecipanti sul totale - **Percentuale di istituzioni che adottano tutte le misure di sicurezza previste nel questionario.*

A livello territoriale, le istituzioni la cui sede principale è nel Nord o nel Centro registrano risultati migliori rispetto alla media del Paese per 7 indicatori su 10 (Grafico 14). In particolare spicca il dato del Centro per i social media, del Nord-est per i servizi cloud e per la sicurezza informatica e del Nord-ovest per l'e-learning. È importante comunque tenere presente che il Sud prevale in termini di numero di azioni messe in campo a seguito di attacchi informatici presentando inoltre valori superiori alla media in ambito IoT e formazione IT.

Grafico 14. Istituzioni pubbliche per utilizzo di strumenti digitali e ripartizione territoriale – Valori percentuali – Anno 2017



*Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche – Nel grafico sono specificati i valori delle ripartizioni con il livello di utilizzo più elevato rispetto alla media nazionale - *Percentuale partecipanti sul totale - **Percentuale di istituzioni che adottano tutte le misure di sicurezza previste nel questionario.*

La mancanza di risorse finanziarie rappresenta l'ostacolo più importante al processo di digitalizzazione: il 70,4% delle istituzioni lo ritiene molto (il 35,5% - Tabella 10) o abbastanza (34,9%) importante. Seguono fattori strettamente legati all'implementazione delle tecnologie ICT, come la mancanza di adeguata formazione, di uno staff qualificato e le problematiche connesse ai costi di tali tecnologie. Anche in questo caso si individua una forte differenziazione tra amministrazioni centrali e locali, queste ultime oltre agli ostacoli già citati individuano anche una mancanza di punti di riferimento utili all'implementazione delle tecnologie nei propri uffici, come la mancanza di un referente per la trasformazione digitale o di piani strutturali per l'innovazione. Diversamente tra le amministrazioni centrali emerge con più forza il dato relativo alla rigidità al cambiamento nell'organizzazione degli uffici: il 69,8% lo ritiene un ostacolo molto (24,2%) o abbastanza (45,6%) importante rispetto al 43,2% registrato in media dal totale delle istituzioni pubbliche.

Tabella 10. Ostacoli al processo di digitalizzazione valutati molto o abbastanza importanti dalle amministrazioni centrali e locali – Valori percentuali – Anno 2017

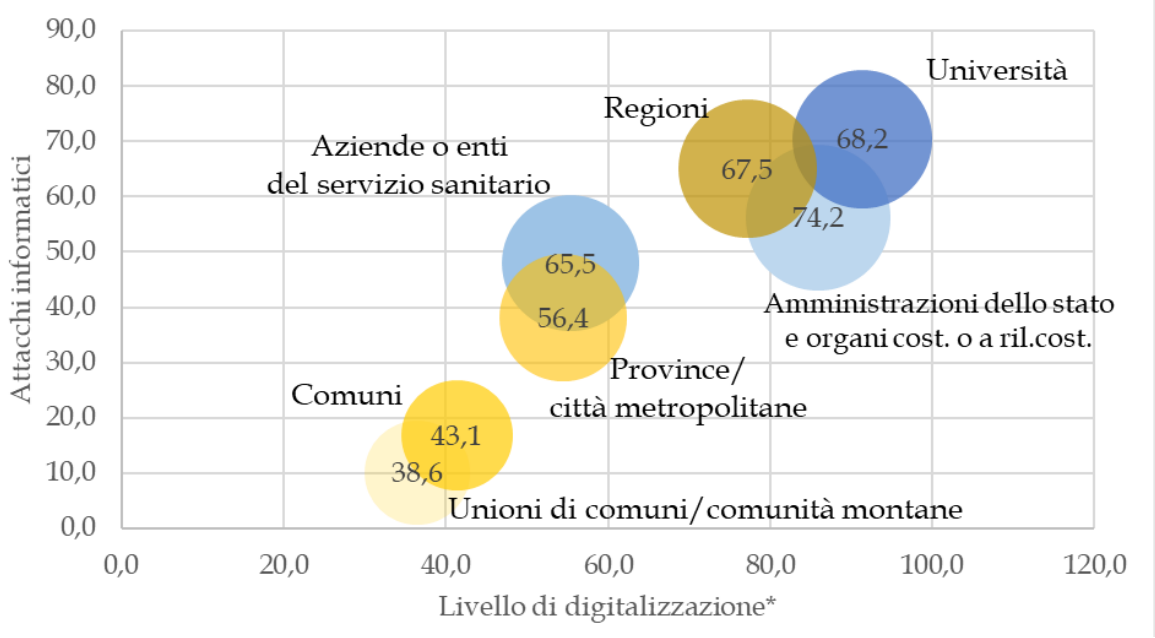
	Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali			Totale istituzioni pubbliche		
	Molto	Abbastanza	Tot.	Molto	Abbastanza	Tot.	Molto	Abbastanza	Tot.
Mancanza di risorse finanziarie	20,1	39,6	59,7	42,0	37,4	79,5	35,5	34,9	70,4
Mancanza di adeguata formazione in ICT	14,4	40,6	55,0	28,3	46,9	75,2	24,2	43,3	67,6
Spesa elevata per l'ICT	12,4	34,6	47,0	33,0	42,3	75,3	28,5	39,1	67,5
Carenza di staff qualificato in materie ICT	14,4	42,3	56,7	33,3	41,1	74,4	28,3	38,2	66,5
Mancanza di piani strutturati	13,8	33,9	47,7	29,4	42,5	71,9	25,4	38,2	63,6
Scarsa capacità di fare rete	14,8	40,6	55,4	23,3	42,1	65,4	21,0	38,0	59,0
Mancanza di un referente della trasformazione digitale	14,1	24,5	38,6	28,4	32,0	60,5	24,6	29,8	54,4
Mancanza di integrazione tra le applicazioni	13,1	36,6	49,7	13,0	36,7	49,8	12,8	35,0	47,8
Rigidità al cambiamento nell'organizzazione degli uffici	24,2	45,6	69,8	14,4	32,5	46,9	13,2	30,0	43,2
Mancanza di coordinamento tra i settori coinvolti	12,1	45,6	57,7	10,5	30,1	40,7	9,3	27,2	36,5
Altro	2,0	5,7	7,7	3,6	3,4	7,1	3,4	3,3	6,7

Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Le performance delle amministrazioni sui singoli indicatori sono state sintetizzate in un unico indice e come rinvenibile nell'asse orizzontale del Grafico 15, le Università pubbliche si confermano alla guida del processo di digitalizzazione della PA nel 2017, seguite dalle Amministrazioni dello stato e dagli organi di governo costituzionale e dalle Regioni. Un secondo gruppo di amministrazioni mette insieme, in base al livello di digitalizzazione, le Aziende o enti del servizio sanitario nazionale e le Province o città metropolitane. Come accennato in precedenza complessivamente i Comuni e le Comunità montane o unioni di comuni presentano il livello di digitalizzazione più contenuto nonostante i risultati positivi registrati in alcuni ambiti, come il web o i servizi cloud.

Sarà sicuramente interessante osservare il quadro aggiornato del nuovo Censimento 2021, in relazione al quale ci si aspetta una accelerazione su molti indicatori tecnologici come conseguenza della gestione dell'emergenza sanitaria. A tale proposito è importante sottolineare una evidenza del Censimento 2017, ossia come all'aumentare del livello di digitalizzazione aumenti anche l'esposizione al rischio di attacchi informatici (Grafico 15) e come la differenza possa essere fatta dall'investimento in sicurezza. Le Regioni, ad esempio, non si distanziano di molto dal livello di digitalizzazione delle Amministrazioni dello stato ma risultano più colpite in termini di attacchi informatici, registrando forse non a caso un livello di prevenzione di circa 7 punti percentuali inferiore rispetto Amministrazioni di governo centrale (il 67,5% delle Regioni ha adottato tutte le azioni di sicurezza informatica rispetto al 74,2% delle Amministrazioni dello stato).
Sempre in riferimento ad un auspicato quanto prevedibile aumento dei livelli di digitalizzazione sembra importante ricordare uno degli elementi del "paradigma della tecnologia dell'informazione"[27] che indica come lo sviluppo esponenziale della rete genera un aumento esponenziale dei benefici per gli utenti connessi ma anche un aumento esponenziale degli svantaggi per chi si trova all'esterno, facendo emerge la necessità di prevedere e monitorare le condizioni dei soggetti che potrebbero continuare a restare esclusi dal processo di digitalizzazione, sia tra gli enti sia tra i cittadini e le imprese fruitori dei servizi.

Grafico 15. Percentuale di istituzioni pubbliche che hanno subito attacchi informatici per livello di digitalizzazione* – Dimensione bolle: % istituzioni che hanno realizzato tutte le azioni di sicurezza informatica (il valore è riportato nelle etichette al centro delle bolle) - Anno 2017



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche – Il livello di digitalizzazione è calcolato come indice sintetico dei risultati emersi nei 10 indicatori precedentemente osservati. Gli indicatori sono stati standardizzati considerando il valore massimo ottenuto in ciascun indicatore.

27. Castells M., *La nascita della società in rete*, EGEA, 2008, pp. 74-81.

1.4.2. Focus sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella PA locale (A. Nurra, D. Cardoni, S. Salamone)

Al fine di fornire ulteriori elementi di analisi e di conoscenza del grado di diffusione sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nel complesso e articolato universo della pubblica amministrazione, si propone un approfondimento che ha come riferimento un segmento di particolare interesse nel contesto nazionale, quello delle amministrazioni locali.

Dal 2007, l'Istat realizza una rilevazione sull'utilizzo delle ICT nelle Pa locali (d'ora in poi "Pal"). La rilevazione viene replicata ogni due/tre anni adeguando la raccolta di informazioni ai bisogni informativi.

La rilevazione riguarda le principali Amministrazioni pubbliche locali: le Amministrazioni regionali e le Province autonome, le Province e le Città Metropolitane, le Comunità montane e i Comuni[28].

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

Nei paragrafi che seguono è stata rappresentata, dapprima l'evoluzione degli indicatori del livello di digitalizzazione della Pa a livello comunale a cui segue un approfondimento, a livello provinciale, su indicatori legati alla potenziale capacità pre-Covid19 dei Comuni di affrontare la situazione pandemica, che costituisce una baseline per misurare, con la prossima edizione dell'indagine ICTPA dell'anno 2021, quale impatto abbia potuto generare la situazione che si è creata a causa della diffusione della pandemia nello stimolare, o obbligare, la Pa locale a migliorare o strutturare specifiche aree ritenute necessarie per dare risposte adeguate alle difficoltà incontrate durante l'emergenza.

1.4.2.1. Analisi dei cambiamenti attuati dalle Amministrazioni locali in tema di ICT nel periodo 2012 - 2018

Attraverso l'analisi in serie storica (2012-2018) di un gruppo *core* di indicatori rilevati nel tempo dall'indagine ICTPA, di seguito, si intende fornire un quadro dei cambiamenti attuati dalle Amministrazioni comunali in questo arco temporale in termini di gestione delle funzioni ICT, dotazioni ICT, tecnologie introdotte per il contenimento dei costi e rispondenza alle esigenze dell'utenza finale attraverso la disponibilità di servizi offerti online.

Nel 2018, in discesa rispetto agli anni precedenti, sono appena il 14,9% i Comuni che dispongono di un ufficio autonomo di informatica, tuttavia la percentuale aumenta notevolmente con l'aumentare dell'ampiezza demografica del Comune, variando da un minimo del 2,4% dei Comuni fino a mille abitanti fino all'87,4% dei Comuni che ne hanno almeno 60mila. La gestione associata delle funzioni informatiche, in parte, compensa la mancanza di uffici autonomi nei Comuni di minore dimensione.

28. Ai fini dell'analisi sono considerate nell'agglomerato 'Regioni' la Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Trentino-Alto Adige; tra le 100 Amministrazioni provinciali sono incluse le 14 Città Metropolitane e i Liberi consorzi comunali della Regione Sicilia. Non sono state considerate nel campione iniziale le 13 CM della Regione Liguria in Liquidazione.

Si conferma negli anni la ridotta attività formativa in materia Ict rivolta al personale dei Comuni. A ridursi è proprio la formazione specialistica (da 18,7% del 2015 al 16,2%, era il 19,3% nel 2012) che ha interessato una quota di poco superiore di personale coinvolto (da 7,0% del 2015 a 7,3%, era il 6,3% nel 2012).
Nel 2018, la quasi totalità dei Comuni (99,6%) usa pc desktop – tra questi il 38,9% dei Comuni usa quelli con una vita media superiore ai 5 anni - e il 62,0% pc portatili. La presenza di personal computer desktop è molto diffusa: su 100 dipendenti lo hanno in dotazione 93,2, in crescita di 5,3 punti percentuali rispetto al 2015 e di ben 12,5 rispetto al 2012. La quota è più bassa per i portatili, disponibili solo per 6,6 dipendenti su 100, era pari a 6,1 nel 2015 e 5,7 nel 2012, tuttavia si prevede nel corso del 2020 una crescita rapida nella disponibilità di questo strumento tra i dipendenti come conseguenza dell'attivazione del lavoro agile per ottemperare all'emergenza sanitaria. Come atteso, la dimensione demografica dei Comuni è correlata all'adozione di tecnologie informatiche, con differenze percentuali molto elevate a livello dimensionale e territoriale: sono principalmente i Comuni più piccoli e quelli del Sud ad essere meno provvisti di dispositivi portatili e mobili.
Tra le tecnologie volte a ridurre i costi continua il trend decrescente, rilevato già nel 2015, relativo all'adozione di *software open source* (da 53,3% del 2015 a 50,3%, ed era 54,4% nel 2012), questo declino si evidenzia anche nei Comuni con più di 60 mila abitanti (da 99,0% del 2015 a 95,2%, era il 96,0% nel 2012).
Aumenta il ricorso a servizi di *cloud computing* (da 25,3% a 33,8%, ma era 10,3% nel 2012) con un picco di utilizzo pari al 60,0% da parte dei Comuni con più di 20mila abitanti.
Rimane invece stabile la quota di enti comunali che si affidano all'acquisto in modalità *e-procurement* (da 79,6% a 80,9%).
Migliorano i livelli di disponibilità dei servizi offerti online dalle Amministrazioni comunali: passa dal 33,9% del 2015 al 48,3% (era il 18,9% nel 2012) la percentuale di enti comunali che offrono la possibilità di avviare e concludere online l'intero iter del servizio richiesto, dal 58,7% del 2015 al 69,0% (era 36,7% nel 2012) gli enti che offrono la possibilità agli utenti di caricare online documentazione relativa ai servizi richiesti.

Tabella 1 – Indicatori a livello comunale. Anni 2012-2018 (valori percentuali)

Aree	Indicatori	2018	2015	2012
Organizzazione	Comuni con uffici di informatica autonomi	14,9	15,5	16,1
	Comuni che hanno dipendenti in formazione ICT	16,2	18,7	19,3
	Dipendenti che hanno seguito corsi di formazione ICT	7,3	7,0	6,3
Infrastruttura	PC desktop per 100 dipendenti	93,2	87,9	80,7
	PC portatili per 100 dipendenti	6,6	6,1	5,7
	Altri dispositivi mobili per 100 dipendenti	10,4	7,2	2,8
Risparmi di costo	e-Procurement	80,9	79,6	29,3
	Open source	50,3	53,3	54,4
	Servizi in cloud computing	33,8	25,3	10,3
Offerta di servizi online	Livello 1 di visualizzazione delle informazioni	98,7	93,7	90,8
	Livello 2 di acquisizione modulistica	93,3	85,3	76,3
	Livello 3 di inoltro online della modulistica	69,0	58,7	36,7
	Livello 4 di avvio e conclusione per via telematica	48,3	33,9	18,9

1.4.2.2. Focus a livello provinciale su alcuni indicatori legati alla possibile capacità pre-Codiv19 dei Comuni di affrontare la situazione pandemica

L'indagine della prossima edizione potrebbe rappresentare una occasione unica per misurare il salto che l'evento pandemico ha determinato sullo stato della digitalizzazione registrato con l'edizione riferita all'anno 2018. Tuttavia, poiché per la prima volta, i dati delle Amministrazioni comunali dell'edizione 2018 dell'indagine sono disponibili anche a livello di Province e Città Metropolitane, di seguito si vuole offrire una lettura diversa cercando di evidenziare quella parte di digitalizzazione che potrebbe aver aiutato o meno i Comuni italiani ad affrontare le restrizioni avvenute per motivi sanitari tra febbraio e aprile 2020.

I 28 indicatori riportati nella Tabella seguente sono stati individuati, tra quelli disponibili nell'anno 2018, come strategici per misurare la capacità delle Amministrazioni comunali di rispondere alla chiusura di uffici e sportelli gestendo a distanza le funzioni amministrative così come i servizi verso l'utenza finale. È possibile suddividere gli indicatori proposti in quattro aree di risposta degli enti per contrastare le difficoltà incontrate nell'emergenza:

1) l'area organizzativa e strategica di attenzione alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in termini di visione, decisione e formazione specifica (indicatori da 1 a 3);
2) l'area dell'infrastruttura disponibile (indicatori da 4 a 7);
3) l'area della gestione in rete di attività e funzioni amministrative (indicatori da 8 a 11);
4) l'area dell'offerta di servizi online (da 12 a 13).

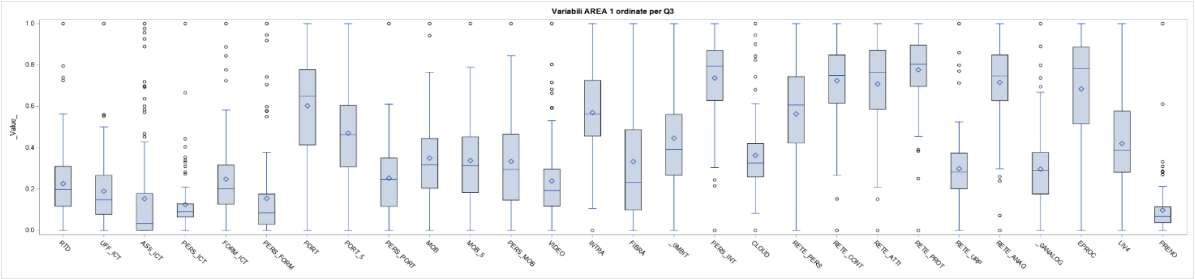
Tabella 2 – Indicatori comunali riferiti alla capacità pre-Covid19 di affrontare la situazione pandemica (valori percentuali rispetto al totale delle Amministrazioni Comunali salvo diversa indicazione)

Aree e Indicatori		Comuni (val. %)
Area 1 - organizzativa e strategica	**Legenda**	
1. l'esistenza di un Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD)	RTD	21,8
2a la presenza all'interno della struttura organizzativa di un ufficio o servizio di informatica	UFF_ICT	14,9
2b la presenza in forma associata di un ufficio o servizio di informatica	ASS_ICT	11,1
2c l'incidenza, rispetto al personale effettivo in servizio presso l'Amministrazione al 31.12.2018, di personale che in maniera prevalente o esclusiva svolgeva attività relative all'informatica	PERS_ICT	2,4
3a l'erogazione di formazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)	FORM_ICT	16,2
3b l'incidenza, rispetto al personale effettivo in servizio presso l'Amministrazione al 31.12.2018, di personale che aveva partecipato ad attività formative in materia di ICT	PERS_ FORM	7,3
Area 2 - infrastruttura disponibile		
4a_1 l'adozione di strumenti tecnologici quali dispositivi portatili	PORT	62,0
4a_2 l'adozione di strumenti tecnologici quali dispositivi portatili con età media inferiore a 5 anni	PORT_5	38,0
4a_3 l'incidenza, rispetto al personale effettivo in servizio presso l'Amministrazione al 31.12.2018, del numero di dispositivi portatili	PERS_PORT	6,6
4b_1 l'adozione di strumenti tecnologici quali dispositivi mobili	MOB	30,1
4b_2 l'adozione di strumenti tecnologici quali dispositivi mobili con età media inferiore a 5 anni	MOB_5	26,3
4b_3 l'incidenza, rispetto al personale effettivo in servizio presso l'Amministrazione al 31.12.2018, del numero di dispositivi mobili	PERS_MOB	10,4
4c l'adozione di strumenti tecnologici per la videoconferenza	VIDEO	17,8
5. l'utilizzo di una rete Intranet	INTRA	59,3
6a l'utilizzo della tecnologia fibra ottica per l'accesso a Internet	FIBRA	27,8
6b l'adozione della classe massima di velocità di download almeno pari a 30 Mbit/s per l'accesso a Internet	30MBIT	40,3
7. l'incidenza, rispetto al personale effettivo in servizio presso l'Amministrazione al 31.12.2018, di quanti avevano accesso a Internet	PERS_INT	85,9
Area 3 - gestione in rete di attività amministrative		
8. l'utilizzo di servizi di Cloud Computing	CLOUD	33,8
9a l'adozione di informatizzazione in rete per la Gestione Personale	RETE_PERS	63,4
9b l'adozione di informatizzazione in rete per la Gestione Contabilità economica e finanziaria	RETE_ CONT	81,0
9c l'adozione di informatizzazione in rete per la Gestione Atti amministrativi e delibere	RETE_ATTI	74,9
9d l'adozione di informatizzazione in rete per la Gestione Protocollo	RETE_PROT	83,3
9e l'adozione di informatizzazione in rete per l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP)	RETE_URP	20,0
9f l'adozione di informatizzazione in rete per la Gestione Anagrafe e stato civile	RETE_ ANAG	80,8
10. il grado di materializzazione ancora presente nell'amministrazione attraverso l'utilizzo di procedure analogiche (timbri, firme autografe, ecc.) se superiore al 50% (indicatore con valore inverso)	50ANALOG	39,8
11. utilizzo di strumenti di e-Procurement per l'acquisto di beni o servizi	EPROC	80,9
Area 4 - offerta di servizi online		
12. livello massimo di disponibilità online dei servizi erogati dall'Amministrazione	LIV4	48,3
13. attivazione di un servizio online di prenotazione di appuntamenti con gli uffici dell'Amministrazione	PRENO	7,5

Fonte: Istat, Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pa, Anno 2018.

Gli indicatori dell'area 1 individuano una situazione ancora molto arretrata di attenzione verso la tematica informatica dal punto di vista di adozione delle competenze interne o in forma associata di personale che svolga prevalentemente tali funzioni (il ricorso a società esterne è ancora molto diffuso) per il Comune e che, quindi, sappia fare da tramite tra esigenze amministrative interne e dell'utenza e la definizione della tecnologia e della formazione informatica necessaria alle amministrazioni.
L'area 2 infrastrutturale si caratterizza per indicatori di base molto maturi relativi al personale con accesso a Internet e amministrazioni che dispongono di dispositivi portatili, che, tuttavia, si scontrano con una arretratezza in termini di modernità tecnologica (dalla vita media dei dispositivi, alla incidenza numerica dei portatili e dei dispositivi mobili rispetto al personale effettivo, alla adozione di velocità di accesso a Internet almeno pari a 30 Mbit/s o l'adozione della fibra ottica) e di coordinamento comunicativo e informativo attraverso reti Intranet ancora non molto diffuse.
Nell'area 3, l'ottimo livello raggiunto dai Comuni nella gestione in rete di alcune tra le principali funzioni amministrative, eccetto l'URP, è in contrasto con la presenza di circa il 40% dei Comuni che utilizza ancora procedure analogiche quali timbri, firme autografe, ecc. per almeno il 50% della produzione documentale.
Infine, nell'area 4 si è considerato solo il livello massimo di offerta di servizi online relativo ad almeno uno tra i 24 servizi osservati ricordando che, tra questi, quelli offerti online a qualsiasi livello di interazione sono soprattutto destinati alle imprese (bandi di gara, Sportello Unico per le Attività Produttive, l'imposta comunale sugli immobili, permessi per costruire e la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani). Ancora poco diffusa la possibilità che hanno i cittadini di prenotare online gli appuntamenti con gli uffici dell'Amministrazione.
L'analisi delle 28 distinte distribuzioni delle risposte fornite dai Comuni aggregati a livello provinciale e suddivise per area di appartenenza, viene presentata nella Figura1 attraverso l'utilizzo di box-plot e quartili che danno un'indicazione sulla variabilità della distribuzione normalizzata di ciascun indicatore . In generale, con riferimento alla variabilità tra gli indicatori per ciascuna area, si nota che l'area 3 dell'informatizzazione delle attività amministrative, presenta i livelli migliori pur mostrando una maggiore dispersione nell'uso di strumenti di *e-Procurement* (eproc). Come già evidenziato l'area più critica relativa alla organizzazione e alla strategia di digitalizzazione (area 1) colloca i tre quarti dei valori raggiunti dai Comuni delle Province in corrispondenza di valori bassi e comunque inferiori a 0,4 in tutte le distribuzioni normalizzate. Nell'area 4 è elevata anche la variabilità della distribuzione del livello massimo di disponibilità online dei servizi (liv4) con tre quarti dei valori della distribuzione normalizzata che si trova comunque al di sotto dello 0,6. Infine, relativamente all'area 2, la diffusione di tecnologie portatili e mobili tra i dipendenti (pers_port e pers_mob) appare non solo limitata ma anche mediamente concentrata verso valori bassi. Tale connotazione, assieme alla scarsa formazione informatica del personale (pers_form), alla dispersione registrata nel livello di connettività in fibra ottica (fibra), fornisce suggerimenti importanti per affrontare nuovi assetti lavorativi a distanza per i lavoratori delle Pa locali.

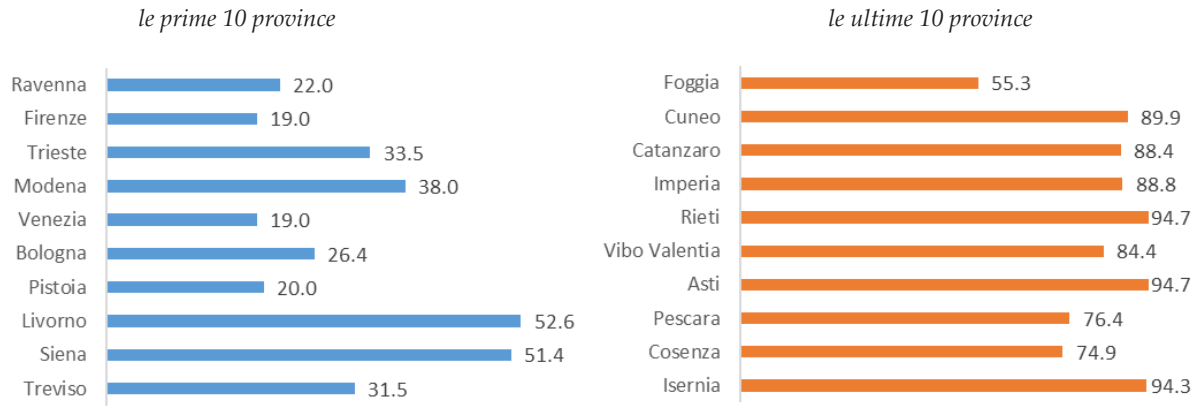
Figura 1 – Analisi della variabilità degli indicatori calcolati per Provincia suddivisi per area di analisi. Anno 2018 *(valori delle distribuzioni normalizzati)*



Fonte: Istat, Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pa, Anno 2018.

Calcolando i ranghi medi[29] degli indicatori relativi ai Comuni suddivisi per Provincia e Città metropolitana è possibile derivare una classifica (Figura 2) che vede tra le prime 10 posizioni i Comuni della Provincia di Ravenna, quelli delle Città metropolitane di Bologna, Firenze e Venezia e delle Province di Modena, Trieste, Pistoia, Siena, Livorno e Treviso, mentre i Comuni delle Province del Centro-Sud d'Italia si attestano nella parte più bassa della graduatoria insieme a due province piemontesi e una ligure. Rispetto alla posizione in classifica è determinante l'incidenza dei Comuni con meno di 5001 abitanti nella performance della Provincia (Figura 2). Più in generale, la dimensione media dei Comuni per Provincia si riduce notevolmente (sotto gli 11.000 abitanti) nelle Province con peggiore performance che si collocano per lo più al di sotto della 64° posizione salvo qualche rara eccezione (Lodi, Palermo). Analogamente, nelle prime 10 posizioni della graduatoria si collocano i Comuni delle Province con una dimensione media comunale di almeno 14.000 abitanti ad eccezione di quelli della Provincia di Treviso e di Siena (rispettivamente con circa 9.300 e 7.600 abitanti).

Figura 2 - Graduatoria delle prime e ultime Province per potenzialità di risposta dei Comuni alla situazione pandemica per incidenza dei Comuni con meno di 5001 abitanti. Anno 2018 *(valori percentuali)*

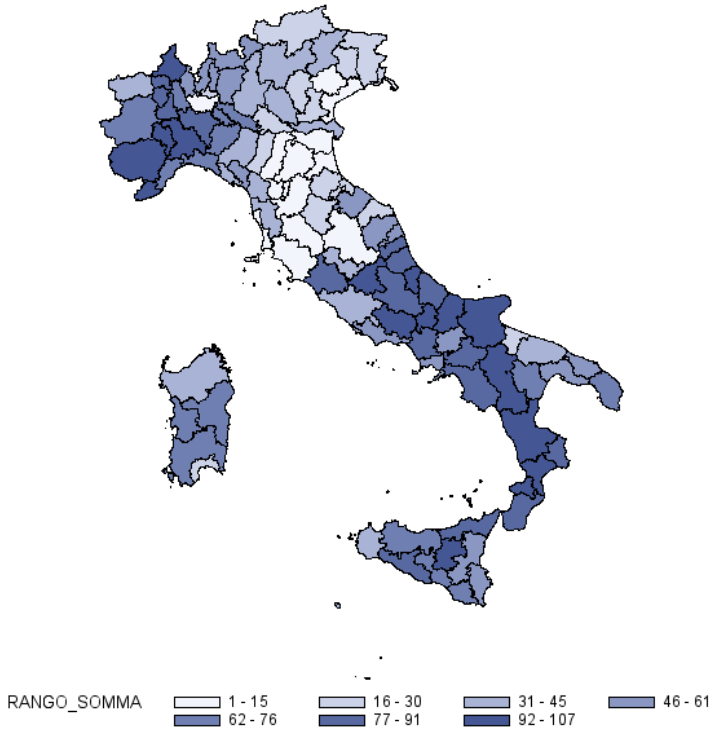


Fonte: Istat, Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pa, Anno 2018.

29. Si è calcolato il rango medio raggiunto da ciascuna delle 107 Provincie e Città metropolitana per ciascuno degli indicatori considerati; le posizioni relative sono state sommate e tra queste è stato fatto un rango medio per definire la classifica finale.

La Figura 3 evidenzia la posizione raggiunta dalle 107 Province riassumendo tutte le 4 aree considerate. I Comuni delle Province con colore più chiaro sono quelli che risultano, in termini di ranghi medi, più attrezzati a rispondere alla situazione pandemica e di organizzazione del lavoro a distanza e si collocano soprattutto in Toscana e Emilia-Romagna, oltre che nelle Città Metropolitane di Venezia e Milano, e tra i Comuni della Provincia di Trieste, Treviso e Perugia. Tra le peggiori posizioni si collocano i Comuni di 9 Province del Sud d'Italia ma anche di 4 della Regione Piemonte, 2 laziali e 1 ligure. Oltre l'80esima posizione i Comuni delle due Città Metropolitane di Reggio Calabria e Messina.

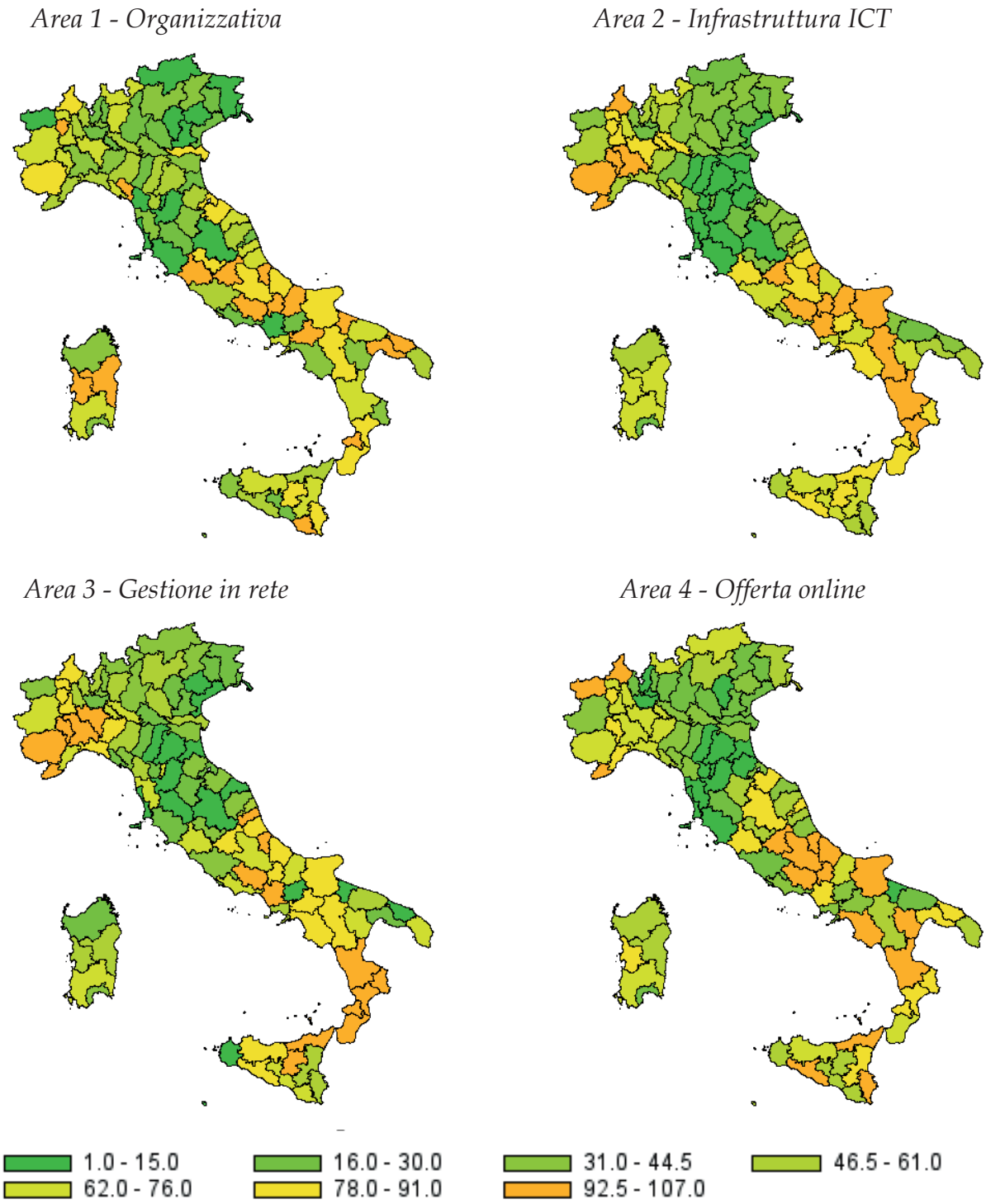
Figura 3 – Mappa della graduatoria delle Province per potenzialità di risposta dei Comuni alla situazione pandemica. Anno 2018



Fonte: Istat, Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pa, Anno 2018.

In tutte le quattro aree considerate nella Figura 4 seguente, la dicotomia nord-sud è evidente, soprattutto nell'area 2 delle infrastrutture ove solo i Comuni delle due Città Metropolitane di Bari e Cagliari si attestano tra le prime 30 posizioni; l'area organizzativa invece appare come quella più sottovalutata dalla maggior parte dei Comuni meridionali. Anche nell'offerta online non sono molte le Province del Sud d'Italia che spiccano per adeguatezza rispetto alle altre ma, tra queste, emerge l'alta posizione in graduatoria dei Comuni della Provincia di Barletta-Andria-Trani così come anche per l'informatizzazione in rete delle principali funzioni amministrative insieme a Benevento, Brindisi e Trapani.

Figura 4 – Mappe delle graduatorie delle Province per potenzialità di risposta dei Comuni alla situazione pandemica relativamente alle quattro aree di interesse. Anno 2018



Fonte: Istat, Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pa, Anno 2018.

Infine relativamente alla capacità dei Comuni con oltre 5000 abitanti di offrire servizi online in modalità *mobile*, dai dati è emerso che, nel 2018, mentre il 64,6% delle Amministrazioni locali offriva servizi online fruibili anche attraverso dispositivi mobili come smartphone o tablet, solo il 37,2% li forniva attraverso messaggistica mobile (SMS, WhatsApp, ecc.) e appena il 23,7% (40,0% per i Comuni con oltre 60mila abitanti) rendeva disponibili i servizi all'utenza attraverso applicazioni gratuite (app) per dispositivi mobili.
Le informazioni rese disponibili attraverso l'indagine sull'Ict nella Pa locale ed analizzate attraverso indicatori e misurazioni a livello territoriale provinciale, evidenziano come fattori discriminanti la localizzazione geografica, espressa dalla polarizzazione del divario digitale nord-sud o est-ovest, e la dimensione demografica comunale che ha guidato finora la maggiore offerta di servizi online nei grandi Comuni rispetto a quelli piccoli dove tale esigenza risultava più attenuata.
Tali conclusioni potrebbero però risultare meno influenti nei prossimi anni per sopravvenuti mutamenti organizzativi, strutturali e territoriali dell'offerta dei servizi pubblici. Sarà interessante misurare, con riferimento all'anno 2021, i passi fatti nei piccoli centri per rispondere alle esigenze nate dall'emergenza sanitaria per aiutare l'utenza finale a conciliare più facilmente i tempi casa-lavoro e rispettare regole di comportamento sociale.
Quindi risulterà fondamentale la disponibilità di informazioni dettagliate a livello territoriale, ma anche su specifici temi della digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione che la prossima rilevazione sull'Ict nelle Pa locali potrà offrire.

1.4.3. Ricerca e sviluppo nella pubblica amministrazione (A. Urbano)

L'Istat raccoglie annualmente informazioni circa le attività di R&S delle istituzioni pubbliche e delle Università italiane.
La popolazione di riferimento dell'indagine sulla R&S nelle istituzioni pubbliche è costituita da un sottoinsieme delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (lista S13, redatta annualmente dall'Istat nel quadro del Sistema europeo dei conti - SEC 2010), integrato con il Registro delle Pubbliche Amministrazioni[30].
In particolare, sono selezionate le Amministrazioni pubbliche che hanno potenzialmente svolto attività di R&S nel corso dell'anno di riferimento, indipendentemente dall' essere ricompresi o meno nella tipologia 'Enti e istituzioni di ricerca' della lista S13.
Nel 2018 la *spesa complessiva in ricerca e sviluppo (R&S) intra-muros* sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e università è stata pari a 25,2 miliardi di euro. Le istituzioni pubbliche hanno contribuito per il 12,5% (circa 3,1 miliardi di euro) e le università per il 22,8% (circa 5,7 miliardi di euro). La partecipazione alla spesa totale da parte delle Università è diminuita di -0,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente, mentre la quota del settore pubblico è rimasta stabile.
Rispetto al 2017 la spesa delle istituzioni pubbliche è aumentata del +7,1%, quella dell'Università del +2,6%.

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

Con riferimento alle *fonti di finanziamento*, il settore delle istituzioni pubbliche ha finanziato il 32,8% (circa 8,2 miliardi) della spesa in R&S complessiva, quello delle università invece ha contribuito con una quota molto inferiore (0,7%), corrispondente a circa 183 milioni di euro. Rispetto al 2017, la spesa finanziata dal settore pubblico è cresciuta leggermente (+0,5 punti percentuali), al contempo è di poco calata la quota dei finanziamenti sostenuti dalle Università.
Anche nel 2018 l'autofinanziamento è stato la fonte principale della spesa per R&S. Nel settore pubblico, in particolare, l'autofinanziamento ha interessato una quota della spesa in R&S maggiore rispetto all'anno precedente: l'86,9% contro l'85,8% rilevato nel 2017.
Per quanto riguarda la *spesa per investimenti nello sviluppo sperimentale di nuovi prodotti e processi*, nel 2018 il settore pubblico, ha dedicato alla ricerca applicata circa 2,1 miliardi di euro, pari al 65,7% della spesa totale, confermandosi così la principale voce di investimento di questo comparto. La composizione della spesa in tale voce è però leggermente variata: infatti è aumentata la quota di spesa destinata alla ricerca di base (dal 25,8% nel 2017 al 26,6% nel 2018), ma è diminuito il peso della ricerca applicata e dello sviluppo sperimentale (circa -0,3 punti percentuali).
La *distribuzione territoriale* della spesa in ricerca e sviluppo nel 2018 non ha subito modifiche rispetto all'anno precedente. Il 61,8% della R&S si è svolta nell'Italia Settentrionale, il 23,7% nel Centro e la restante parte nel Mezzogiorno (Sud e Isole).
Il 68,1% della spesa totale, pari a circa 17,2 miliardi di euro, è concentrato in cinque regioni - Lombardia (20,6%), Lazio (13,7%), Emilia-Romagna (13,0%), Piemonte e Veneto. Il 43,9% della spesa in R&S effettuata dalle istituzioni pubbliche è concentrata nel Lazio seguito, a grande distanza, da Lombardia (7,0%) ed Emilia Romagna (6,0%). Le regioni dove le università hanno investito di più in attività di R&S anche nel 2018 risultano la Lombardia, il Lazio e l'Emilia Romagna che, insieme a Campania e Toscana, coprono il 55,7% della spesa complessiva destinata alla R&S in questo settore.
Analizzando i dati *degli addetti all'attività* di ricerca si rileva che nel 2018 il personale del settore pubblico impegnato in attività di R&S è cresciuto del +2% come addetti (54.284 contro 53.224 nel 2017) e del +1,9% come Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (Etp) (39.495,3 contro 38.756,0 nel 2017). Nelle Università il personale impegnato in attività di ricerca e sviluppo è stato 137.426 (pari a 81.233,4 Etp), corrispondente ad una crescita dello 0,1% rispetto al 2017 (+1,1% come Etp).
Il numero di ricercatori del settore pubblico è salito dell'1,9% in termini di unità (da 29.830 nel 2017 a 30.403 del 2018) e del 2,6% in termini di Etp (da 22.117,5 a 22.693,7).
Anche nelle università è cresciuta la quantità di ricercatori: + 0,1% in termini di unità (da 77.637 nel 2017 a 77.699 del 2018) e +1,2% in termini di Etp (da 51.362,1 a 51.988,7).
Nel 2018 i ricercatori (espressi in Etp) hanno rappresentato complessivamente il 44,1% del totale degli addetti alla R&S, livello stabile rispetto al 2017. L'incidenza è stata maggiore nelle università (64,0%) e nelle istituzioni pubbliche (57,5%). Le donne impegnate in attività di R&S hanno costituito un terzo circa degli addetti (sia in unità sia in Etp). Il settore pubblico e le università sono caratterizzati da una maggiore presenza femminile rispetto agli altri settori[31]: la quota sale infatti notevolmente raggiungendo nel primo caso circa il 50% come addetti e il 48,6% come Etp, nel secondo caso le analoghe percentuali sono 48,6% e 48,5%.

31. Imprese e istituzioni private non profit.

Capitolo 2

I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni centrali

2.1. LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E SOCIALE NELLE POLITICHE PUBBLICHE DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19

di Fabiola Riccardini

Abstract

La sostenibilità già a partire dalla fine del 2019, con il Green Deal, è divenuta centrale nelle politiche europee. A maggio 2020 sono state pubblicate le raccomandazioni specifiche per Paese, sottolineando che l'integrazione degli SDG (Obiettivi di sviluppo sostenibile) nel Semestre europeo appare ancora più importante rispetto al passato, in un contesto caratterizzato dalla diffusione della pandemia, che ha reso evidenti l'interconnessione delle sfere economiche, sociali e ambientali e la necessità di una strategia generale della ripresa nonchè invitato i Paesi membri a fare il punto dei progressi sull'attuazione degli SDG nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR). In poco tempo allo scoppiare della pandemia il panorama regolatorio dell'Unione europea è mutato profondamente ed è stato messo a punto il Next Generation EU, insieme di misure per la ripresa ma con una visione di lungo periodo. Il monitoraggio dei risultati delle politiche, attraverso indicatori comuni, l'analisi degli effetti nonché le previsioni strategiche sono entrati a pieno titolo nei processi di valutazione delle politiche europee.

L'analisi dei principali documenti di programmazione politica nazionale per i periodi futuri mostra luci e ombre rispetto ai concetti di sviluppo sostenibile e benessere. Se nel PNR le priorità indicate sono state collegate agli SDG negli altri documenti: NADEF (Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza), Legge di Bilancio e PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza allo stato attuale), tale collegamenti non sono più espliciti. Per quanto riguarda il monitoraggio degli obiettivi nonostante l'Italia sia all'avanguardia nell'utilizzo degli indicatori di benessere BES nella Legge di Bilancio, che secondo la riforma del 2016 prevede, nell'allegato al DEF, una relazione sugli indicatori BES, tuttavia questi indicatori utilizzati sono solo un contenuto numero rispetto al set completo di indicatori prodotto dall'Istat, mentre gli indicatori SDG non sono previsti in alcun documento di politica generale, ad eccezione per alcuni di essi utilizzati per la Strategia di sviluppo sostenibile. Con la riforma del CIPE, oggi denominato CIPESS (Comitato per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) bisognerà tener conto che la programmazione economica sarà orientata allo sviluppo sostenibile. La PA avrà un ruolo importante nella formulazione e implementazione dei programmi di ripresa e resilienza, dunque è necessario un rapido allineamneto alle indicazioni europee.

L'appendice allegata analizza le tendenze degli indicatori SDG, BES e BES nel DEF con focus sulla sostenibilità nelle imprese e sulle disuguaglianze economiche, territoriali, di genere e di età, che dovrebbero essere tenute in conto per designare le politiche future orientate alla sostenibilità ed equità, in analogia a quanto avviene in sede europea, al fine anche di prevedere gli effetti delle politiche stesse.

2.1.1. Introduzione

In questi tempi di decisioni per la ripresa e per la fase oltre l'emergenza del Coronavirus, le priorità politiche, in termini di sviluppo in senso equo e sostenibile, non devo-

no cambiare, altrimenti saremo sul sentiero di crisi sempre più ricorrenti e profonde. Adottare i criteri della sostenibilità e dell'equità del benessere significa anche capire i pericoli derivanti dal nostro modello di sviluppo e come anche questa crisi ci abbia insegnato che la salute delle persone è strettamente connessa con la salute del pianeta. Ci siamo fatti trovare impreparati ad un evento che diversi studiosi avevano indicato come altamente probabile, spetta ora ai politici il compito di adottare misure con una visione oltre l'immediato e verso un futuro meno denso di vulnerabilità e più caratterizzato da elementi di resilienza[1].

Dall'altro canto sposare i criteri di sostenibilità ed equità ci porterà a comprendere anche l'eccezionale risposta che gli individui, i Paesi, l'Europa e il mondo stanno dando nell'adattarsi alle nuove regole di convivenza sociale. La pandemia ha fatto retrocedere i risultati positivi ottenuti in tanti campi e, dopo cinque anni dalla firma dei Paesi dell'Agenda 2030 con i suoi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile, è più che mai importante incrementare gli sforzi per il loro perseguimento, come occasione di solidarietà internazionale e nazionale da non perdere[2]. Nel campo economico[3] e della finanza, nelle componenti più dinamiche, unite alla società civile si assiste invece un'accelerazione verso il cambio di paradigma che gli Obiettivi di sviluppo sostenibile richiedono. Seguire i criteri di sostenibilità ed equità vuol dire ripensare anche il ruolo dello Stato e della PA, che diventa centrale per la loro adozione. L'intervento dello Stato si deve manifestare non solo nel ripristinare un welfare diffuso, che miri al diritto all'esistenza, alla salvaguardia di ogni forma di vita, per ogni componente delle nostre società e dei territori, proteggendo soprattutto i più deboli, che sono enormemente colpiti in questa tragica situazione [4], ma anche nell'indirizzo della produzione, nell'organizzazione dei mercati e nell'orientamento delle imprese e delle istituzioni attraverso una politica industriale e del lavoro, nel gestire le emergenze climatiche e sviluppare una politica ambientale a tutto campo al fine di ridurre la pressione antropica sull'ambiente. Il ruolo dello Stato deve, quindi, essere rivisto e fatta emergere la necessità di ipotizzare nuove reciproche relazioni tra Stato, imprese, finanza, terzo settore e cittadini, nel costruire lo sviluppo auspicato del Paese.

In questo contributo si analizza per primo il quadro europeo delle politiche attuali che hanno inserito la sostenibilità e l'equità tra le linee guida di ogni politica in campo economico, sociale e ambientale sposando esplicitamente gli obiettivi SDG e, successivamente, il tipo di recepimento di tali linee da parte dell'Italia, attraverso l'analisi dei principali documenti che rappresentano le linee portanti delle politiche nazionali durante la pandemia in corso. In appendice si presentano alcune evidenze empiriche attraverso gli indicatori SDG e BES con due focus sulle imprese e sulle disuguaglianze, che raffigurano la realtà nazionale secondo gli obiettivi precitati.

1. Un'applicazione del metodo di identificazione delle vulnerabilità e resilienze, definite come fattori di rischio che possono mettere in crisi gli equilibri e i livelli di benessere da un lato e, dall'altro, delle capabilities e dei capitali a disposizione che, al contrario, si presentano come fattori di contenimento dei rischi e/o di capacità di reazione e ristabilimento dello stato di benessere, si trova in: F. Riccardini "Sviluppo e benessere sostenibili-Una lettura per l'Italia", UNIVERSITALIA novembre 2016.
2. Alcuni risultati per valutare il posizionamento dell'Italia rispetto agli SDG e BES verranno presentati nell'Appendice 1.
3. Un focus sulle imprese verrà fatto nell'Appendice 1.
4. Un focus sulle disuguaglianze verrà fatto nell'Appendice 1.

2.1.2. Quadro europeo.

Per la prima volta gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (da ora SDG acronimo della dizione inglese) delle Nazioni Unite sono stati integrati nelle fasi salienti del Semestre europeo, al fine di contribuire ad orientare le politiche economiche, sociali e di bilancio degli Stati membri verso il raggiungimento degli SDG, tenendo conto delle differenze tra paesi, monitorando i progressi e garantendo un più stretto coordinamento degli sforzi nazionali. La sostenibilità già a partire dalla fine del 2019, con il Green Deal, è divenuta centrale nelle politiche europee. A febbraio 2020 la Commissione europea ha presentato le relazioni per Paese 2020[5], recanti un'analisi e un monitoraggio degli SDG, cui figura per la prima volta, a corredo dell'analisi delle politiche economiche e sociali, una sezione per la sostenibilità ambientale, al fine di favorire le iniziative degli Stati e individuare sinergie e possibili compromessi tra le politiche ambientali, sociali ed economiche a livello nazionale. A maggio 2020 sono state pubblicate le raccomandazioni specifiche per Paese, sottolineando che l'integrazione degli SDG nel Semestre europeo appare ancora più importante rispetto al passato, in un contesto caratterizzato dalla diffusione della pandemia, che ha reso evidenti l'interconnessione delle sfere economiche, sociali e ambientali e la necessità di una strategia generale della ripresa e invitato i Paesi membri a fare il punto dei progressi sull'attuazione degli SDG nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR).

Il Coronavirus ha sconvolto il mondo e l'Europa, mettendo a dura prova i sistemi sanitari e previdenziali, le economie e le società, il modo di vivere e di lavorare insieme. In poco tempo allo scoppiare della pandemia il panorama regolatorio dell'Unione europea è mutato profondamente: sospeso il Patto di stabilità fino alla fine del 2021, prevista una linea di credito del MES destinata alla spesa sanitaria, autorizzato l'emissione di bond europei, consentita un'ampia flessibilità per gli aiuti di Stato fino alla fine del 2020, emanato il Next Generation EU, inserito nel bilancio dell'Unione un fondo per la ripresa e resilienza (RRF) che, insieme alle autorizzazioni potenziali per gli aiuti di Stato, porta ad un intervento finanziario senza precedenti. Il monitoraggio dei risultati delle politiche, attraverso indicatori comuni, l'analisi degli effetti nonché le previsioni strategiche sono entrati a pieno titolo nei processi di valutazione delle politiche europee.

2.1.2.1. Green Deal Europeo

Il Green Deal è un piano di azione europeo presentato a dicembre del 2019 che prevede una serie di iniziative per rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050, stimolando l'economia, migliorando la salute dei cittadini e la loro qualità della vita, prendendosi cura della Natura e non lasciando nessuno indietro. In sostanza l'obiettivo è quello di rendere l'economia europea sostenibile, trasformando le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità per tutti gli ambiti politici e rendendo la transizione equa e inclusive per tutti.

Le azioni previste mirano a diversi obiettivi e in particolare:

- promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e cir-

5. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf

colare
- ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento
- investire in tecnologie rispettose dell'ambiente
- sostenere l'industria nell'innovazione
- introdurre forme di trasporto privato e pubblico più pulite, più economiche e più sane
- decarbonizzare il settore energetico
- garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici
- collaborare con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali
- dare sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde.

Ad oggi diverse azioni e piani sono stati emanati:
- piano di investimenti del Green Deal europeo e del meccanismo per una transizione giusta (gennaio 2020)
- Proposta per una legge europea sul clima al fine di garantire un'Unione europea a impatto climatico zero entro il 2050 (marzo 2020)
- Consultazione pubblica sul Patto europeo per il clima che riunisce le regioni, le comunità locali, la società civile, le imprese e le scuole (marzo-giugno 2020)
- Adozione della strategia industriale europea, un piano per un'economia pronta al futuro (marzo 2020)
- Proposta di un piano d'azione per l'economia circolare incentrato sull›uso sostenibile delle risorse (marzo 2020)
- Presentazione della strategia "Dal produttore al consumatore" per rendere i sistemi alimentari più sostenibili (maggio 2020)
- Presentazione della strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 per proteggere le risorse naturali fragili del nostro pianeta (maggio 2020)
- Adozione delle strategie dell'UE per l'integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno per preparare la strada verso un settore energetico pienamente decarbonizzato, più efficiente e interconnesso (luglio 2020)
- Presentazione del piano degli obiettivi climatici 2030 (settembre 2020)

Le politiche delineate in questo contesto hanno un carattere prevalentemente ambientale anche se l'impostazione generale percorre le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale) ed avranno durata nel periodo 2021-2027.

2.1.2.2. Next Generation EU e il Recovery and Resilience Facility (NGEU e RRF).

Il Next Generation EU (Comunicazione del 27 maggio 2020 "COM/2020 442 final") è un pacchetto di misure per la ripresa e vuole garantire al bilancio dell'Unione europea la capacità aggiuntiva di cui ha bisogno per affrontare le sfide pressanti. È quindi uno strumento di emergenza una tantum, attivato per un periodo limitato ed esclusivamente ai fini della risposta alla crisi generata dalla pandemia e delle misure per la ripresa. Tuttavia rappresenta il documento cardine delle politiche europee attuali con una visione a lungo termine.

Il bilancio a lungo termine dell'UE, unito all'iniziativa NextGenerationEU, costituise uno strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa e costituirà il più ingente

pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dall'UE, con uno stanziamento totale di 1.850 miliardi di euro. Il nuovo bilancio a lungo termine potenzierà i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste. Sarà quindi adeguato non solo alle realtà attuali, ma anche alle incertezze future. L'obiettivo è un'Europa più ecologica, digitale e resiliente. I fondamenti quindi della politica europea della ripresa, che non dovrà essere come in precedenza, ma compiere un balzo in avanti, saranno basati su: green deal europeo come strategia per la ripresa, rafforzamento del mercato unico adattandolo all'era digitale e una ripresa equa e inclusiva per tutti, nonchè una leadership responsabile nel mondo.
A novembre 2020, in sede di Consiglio, il Parlamento europeo e gli Stati membri hanno raggiunto un accordo sul prossimo bilancio a lungo termine dell'UE e su NextGenerationEU. L'accordo consentirà di rafforzare programmi specifici nel quadro del bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027. Il bilancio europeo andrà ad integrare gli sforzi nazionali.
Il Next Generation EU reperirà sui mercati finanziari risorse per 750 miliardi di euro, 390 miliardi di euro di sovvenzioni e 360 miliardi di EUR di prestiti e il loro rimborso sarà spalmato nei futuri bilanci dell'EU a partire dal 2028 e fino al 2058.

I fondi reperiti da Next Generation EU si incanaleranno su tre pilastri:
1. Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme.
- Un nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF -) da 672,5 miliardi di euro, per sostenere investimenti e riforme, anche nell'ottica della transizione verde e digitale e per la resilienza delle economie nazionali, assicurandone il collegamento con le priorità europee[6].
- Gli attuali programmi di politica di coesione avranno 55 miliardi di euro in più da ora al 2022 nell'ambito della nuova iniziativa REACT-EU.
- Il potenziamento del Fondo per una transizione giusta con un importo fino a 40 miliardi di euro che aiuterà gli Stati membri ad eccelerare l'obiettivo alla neutralità climatica.
- Un incremento di 15 miliardi di euro per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale per aiutare le zone rurali a introdurre i cambiamenti strutturali richiesti dal Green Deal europeo e a centrare gli obiettivi delle nuove strategie sulla biodiversità e "dal produttore al consumatore".
2. Rilanciare l'economia dell'EU incentivando l'investimento privato
- Un nuovo strumento di sostegno, operativo già dal 2020, alla solvibilità mobiliterà risorse private al fine di aiutare con urgenza le imprese europee economicamente sostenibili che operano nei settori, nelle regioni e nei paesi più colpiti. Lo strumento

6. L'ammontare di risorse del RRF è pari a 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti. Sono previste due fasi operative di cui la prima riguarderà un importo pari al 70 per cento del totale e dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022. In questa fase la quota di sovvenzioni ricevuta da ciascun Paese si baserà principalmente sul PIL pro capite e sul tasso di disoccupazione. L'ammontare dei prestiti è invece funzione del livello del Reddito Nazionale Lordo (RNL) e non potrà superare il 6,8 per cento di tale variabile secondo i dati 2018 nell'arco temporale di tutto il programma. Nella seconda fase del programma invece, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Le risorse della RRF che dovrebbero essere allocate all'Italia sono quindi stimate in 193 miliardi di cui 65,4 miliardi di sovvenzioni e fino a 127,6 miliardi di prestiti.

avrà in dotazione 31 miliardi di euro e mirerà a reperire sostegno alla solvibilità per 300 miliardi di euro a favore delle imprese di tutti i settori economici e a prepararle all'economia più pulita, digitale e resiliente del futuro.

- Il potenziamento di InvestEU, il programma d'investimento europeo, fino a 15,3 miliardi di euro che permetterà di mobilitare investimenti privati in progetti in tutta l'Unione europa.
- Un nuovo dispositivo per gli investimenti strategici incorporato in InvestEU genererà investimenti per un importo fino a 150 miliardi di euro nel miglioramento della resilienza dei settori strategici, specie quelli collegati alla transizione verde e digitale, e nelle catene fondamentali del valore nel mercato interno.

3. Trarre insegnamento dalla crisi.

- Il nuovo programma per la salute EU4Health, forte di una dotazione di 9,4 miliardi di euro, potenzierà la sicurezza sanitaria e permetterà di prepararsi alle crisi sanitarie future.
- Aumento di 2 miliardi di euro del meccanismo di protezione civile dell'Unione RescEU per attrezzare l'Unione per crisi future.
- Orizzonte europa avrà un aumento di 94,4 miliardi di euro per finanziare attività essenziali di ricerca nel campo della salute, la resilienza e la transizione verde e digitale.
- Per sostenere i suoi partner nel mondo, l'UE incrementerà la dotazione di 16,5 miliardi di euro all'azione esterna, assitenza umanitaria compresa.
- Saranno potenziati altri programmi europei per allineare completamente il futuro quadro finanziario ai bisogni della ripresa e alle priorità strategiche e rafforzati altri strumenti per aumentare la flessibilità e la reattività del bilancio europeo.

Per accedere al RRF i Paesi membri devono elaborare i Piani per la Ripresa e Resilienza (PNRR) che definiscono i rispettivi programmi di riforma e investimento per i prossimi quattro anni e attuati entro il 2026. I piani delineranno così pacchetti coerenti di riforme e investimenti volti ad affrontare le sfide individuate nel contesto del semestre europeo. In particolare la Commissione valuterà i piani nazionali rispetto agli obiettivi, con un minimo del 37% della spesa legata al clima e un minimo del 20% della spesa legata alla digitalizzazione. Le sovvenzioni e prestiti saranno erogati a rate, subordinatamente al raggiungimento dei target intermedi e finali definiti dagli Stati membri nei rispettivi PNRR. Ogni due mesi la Commissione del Piano Europeo potranno aprire un dialogo con Bruxelles per discutere lo stato della ripresa dell'Unione e in che modo gli obiettivi e le tappe fondamentali siano stati attuati dagli Stati membri. La Commissione terrà conto dei pareri e delle risoluzioni di Strasburgo e trasmetterà i PNRR degli Stati membri al Parlamento e al Consiglio.

Per rappresentare la strategia europea nel cercare di assicurare che le iniziative di breve termine siano fondate sulle prospettive di lungo termine, per garantire un percorso verso la transizione digitale e verde e ricostruire le società colpite dalla crisi pandemica attuale, la Commissione europea ha predisposto il rapporto "Strategic Foresight" (redatto dal Joint Research Center)[7]. L'emergenza COVID-19 ha messo in evidenza

7. Commissione europea (settembre 2020), 2020 *Strategic Foresight EU Report*
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en

come l'Europa abbia bisogno di rafforzare la propria resilienza, vale a dire la capacità non soltanto di far fronte alle sfide, ma anche di avviare processi di transizione in modo sostenibile ed equo.
Il primo rapporto di previsione strategica è stato presentato il 9 settembre 2020 ed ha la forma di Comunicazione della Commisione. Il tema centrale del rapporto è la resilienza europea analizzata attraverso quattro dimensioni interrelate: sociale ed economica, geopolitica, verde e digitale. L'accento sulla resilienza implica un monitoraggio, che si baserà su un dashboard di indicatori, che una volta sviluppato e completato con la cooperazione degli Stati Membri ed altri stakeholders chiave, dovrà essere usato per analizzare le **vulnerabilità** e le **capacità** della UE e dei suoi Stati Membri nelle quattro dimensioni stabilite, e dovrà rispondere alla domanda se l'Europa è davvero più resiliente con l'implentazione delle politiche in questa ottica.
Il rapporto ha l'obiettivo di integrare la previsione strategica nell'elaborazione delle politiche dell'UE e consentirà alla Commissione europea di: costruire e utilizzare l'intelligenza collettiva per pronosticare gli sviluppi e prepararsi prima e in modo più efficace alle nuove opportunità e sfide; garantire che la previsione strategica diventi parte integrante del pacchetto di strumenti per legiferare meglio, comprese le valutazioni d'impatto ex ante, e vada a sostegno del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione; condurre attività di previsione approfondite e partecipative sulle principali iniziative che saranno poi riprese nel discorso annuale sullo stato dell'Unione, nei programmi di lavoro della Commissione e negli esercizi di programmazione pluriennale; promuovere la collaborazione e le alleanze con le istituzioni e i partner dell'UE, gli Stati membri e altri importanti interlocutori.
La previsione strategica si addice particolarmente ad informare i rappresentanti politici per designare le politiche volte a rafforzare la resilienza europea su quattro fronti e può contribuire ad anticipare sviluppi suscettibili di effetti avversi, per rafforzare la resilienza necessaria attraverso cambiamenti strutturali, anche tenendo conto dell'impatto delle emergenze attuali e future sulle grandi tendenze e questioni emergenti. Le politiche che beneficiano di una previsione strategica possono attenuare meglio le vulnerabilità e rafforzare le capacità rivelate dall'emergenza, aprendo nuove opportunità e rendendo l'Europa più resiliente. I principali risultati in termini di resilienza descritti nella relazione del settembre 2020 sono:
Resilienza socioeconomica. La pandemia ha aggravato le disuguaglianze, aumentato gli squilibri demografici e la povertà, accelerato l'automazione e avuto un impatto sproporzionato sui posti di lavoro nel settore dei servizi. La previsione strategica può essere utilizzata per individuare le future competenze in cui investire oggi e per avviare un più ampio dialogo con la società sull'aggiornamento del contratto sociale e fiscale.
Resilienza geopolitica. La crisi sanitaria ha messo in luce l'eccessiva dipendenza dell'UE da paesi terzi per quanto riguarda le materie prime essenziali per le tecnologie chiave necessarie per conseguire una società digitale e a zero emissioni di CO2. La previsione strategica può contribuire a individuare possibili scenari e a definire opzioni strategiche per rafforzare l'autonomia strategica aperta dell'UE.
Resilienza verde. Il passaggio a un'economia più verde potrebbe creare 24 milioni di nuovi posti di lavoro a livello mondiale e il suo impatto sulla ripresa dall'emergenza COVID-19 potrebbe essere molto maggiore di quanto inizialmente previsto. La pre-

visione strategica può aiutarci a esplorare i motori del cambiamento, comprendere i futuri cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro e orientare la riqualificazione delle persone che hanno perso il lavoro durante la crisi o che rischiano di perderlo in futuro a causa degli sviluppi tecnologici e dell'automazione.
Resilienza digitale. La crisi ha accelerato l'iperconnettività e l'integrazione delle nuove tecnologie che incidono sulla condizione umana e sul nostro modo di vivere. La previsione strategica può aiutarci ad anticipare il modo in cui le principali tecnologie emergenti potrebbero svilupparsi, il loro impatto su tutti gli ambiti della vita e le modalità per cogliere le opportunità future.

2.1.3. La Programmazione italiana

Il quadro europeo indica le linee entro le quali dovrebbero essere disegnate le politiche nazionali al fine di attuare la sostenibilità e l'equità del benessere delle persone e del Paese nel rispetto dell'ambiente e della tenuta dei sistemi sociali ed economici. L'analisi che segue dei principali documenti di programmazione politica nazionale per i periodi futuri mostra luci e ombre rispetto ai concetti di sviluppo sostenibile e benessere.
L'Italia è all'avanguardia nell'utilizzo degli indicatori di benessere BES nella Legge di Bilanico, che secondo la riforma del 2016 prevede, nell'allegato al DEF, una relazione sugli indicatori BES. Tuttavia gli indicatori utilizzati sono solo un contenuto numero rispetto al set completo di indicatori prodotti dall'Istat, mentre gli indicatori SDG non sono previsti in alcun documento di politica generale, ad eccezione per alcuni di essi utilizzati per la Strategia di sviluppo sostenibile. Inoltre con l'innovazione introdotta dal cd "decreto clima" (DECRETO-LEGGE 14 ottobre 2019, n. 111) la programmazione economica del CIPESS (ex CIPE) sarà orientata alla transizione ecologica e alla sostenibilità, cambiamento sostanziale di competenze, che coincide con una delle sfide principali del Paese, cioè il rilancio della crescita secondo criteri di sostenibilità, anche attraverso l'innovazione del nostro sistema produttivo, in osservanza dell'Agenda ONU 2030 e ai programmi dell'Unione Europea.
L'appendice 1 allegata presenterà le attuali tendenze degli indicatori SDG, BES e BES nel DEF, tendenze che dovrebbero essere tenute in conto per designare le politiche future, in analogia a quanto avviene in sede europea.

2.1.3.1. Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) luglio 2020

Come noto il PNR, che accompagna il Documento di economia e finanza, contiene l'intera strategia di politica economica che il Governo intende realizzare nel prossimo triennio, sulla base del nuovo quadro previsionale contenuto nel Def e si inserisce nell'ambito dei documenti e delle procedure che formano il Semestre europeo, elencando le priorità di riforma sulla base delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia che, su proposta della Commissione, sono state adottate del Consiglio dell'EU.
Gli obiettivi prioritari stabiliti nel Piano Nazionale delle Riforme, a fine luglio 2020, e per l'attuazione delle raccomandazioni specifiche (CSR) riguardano cinque punti: 1. Finanza sostenibile, riduzione del debito e politiche fiscali a sostegno della crescita, 2. Mercato del lavoro, scuola e competenze, 3. Politiche sociali, sostegno alle famiglie e

lotta alla povertà, 4. Produttività, competitività, giustizia e settore bancario, 5. Sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile.
Al fine di dare attuazione quanto previsto dalla Commissione europea in tema di attuazione degli obiettivi SDG, il capitolo V del Piano Nazionale Riforme (PNR) 2020 mostra nelle "aree prioritarie dell'agenda di Governo e gli obiettivi di sviluppo sostenibile". Tali priorità, indicate dal Governo, servono a verificare il posizionamento dell'Italia rispetto agli obiettivi SDG adottati dall'ONU con l'Agenda 2030. Tale impegno si è tradotto in Italia con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile che costituisce lo strumento di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia[8].
Nell'ambito delle priorità definite nel PNR sono stati identificati i collegamenti con gli obiettivi SDG, sui quali si attende ci siano effetti positivi. In sintesi:
PRIORITÀ 1: ***Finanza sostenibile, riduzione del debito e politiche fiscali a sostegno della crescita.*** L'implementazione delle misure strutturali che il Governo ha previsto per realizzare un sistema fiscale a sostegno della crescita permetterà di migliorare gli indicatori di sviluppo sostenibile relativi all'Obiettivo n.8 – ''Lavoro dignitoso e crescita economica'' in particolare per gli indicatori di crescita sostenibile e l'obiettivo n.17 'Partenariati per il conseguimento degli obiettivi' in particolare in merito all'indicatore relativo al debito pubblico. In quest'area prioritaria si punta ad un triplice scopo: un bilancio sostenibile per rafforzare la credibilità e ridurre il premio di rischio sul debito pubblico; il rafforzamento della capacità fiscale e di riscossione delle entrate delle Amministrazioni pubbliche; un sistema impositivo funzionale alla crescita e all'efficiente allocazione delle risorse in chiave di equità.
PRIORITÀ 2: ***Mercato del lavoro, scuola e competenze.*** L'implementazione delle misure strutturali relative al mercato del lavoro, scuola e competenze attraverso misure di sostegno all'occupazione, all'uguaglianza di genere e all'istruzione, contribuirà al miglioramento della performance dell'Italia per gli indicatori relativi agli Obiettivi n.4 'Istruzione di qualità', n.5 'Uguaglianza di generÈ e n.8 'Lavoro dignitoso e crescita economica' in particolare per gli indicatori dell'area occupazione.
PRIORITÀ 3: ***Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà.*** L'implementazione delle misure strutturali relative alle politiche sociali, al sostegno delle famiglie e al contrasto alla povertà contribuirà al miglioramento degli Obiettivi n.1 'Povertà zero', n.3 'Salute e benesserÈ e n.10 'Ridurre le disuguaglianzÈ.
PRIORITÀ 4: ***Produttività, competitività, giustizia e settore bancario.*** L'implementazione delle misure strutturali atte a sostenere la produttività, la competitività, la giustizia e il settore bancario contribuirà al miglioramento dei risultati nell'Obiettivo n.8 - 'Lavoro dignitoso e crescita economica'- in particolare per gli indicatori di crescita sostenibile - e dell'Obiettivo n.16 'Pace, giustizia e istituzioni forti', in particolare per quanto riguarda il target relativo all'accesso alla giustizia e alla fiducia nelle istituzioni.
PRIORITÀ 5: ***Sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile.*** L'implementazione delle misure strutturali relative alla Priorità 5 contribuirà al raggiungimento degli Obiettivi n.7 'Energia pulita e accessibilÈ, n.8 'Lavoro dignitoso e crescita economica' in particolare per gli indicatori sugli investimenti, n.9 'Indu-

8. A cura del Ministero dell'ambiente: https://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile-il-processo-di-definizione

stria, innovazione e infrastrutturÈ, n.11 'Città e comunità sostenibili', n.12 'Consumo responsabilÈ, n.13 'Azione per il clima', n.14 'Conservazione e uso durevole di mari e risorse marinÈ e n.15 'Vita in terra'.
Sarebbe stato utile allegare al PNR un quadro sinottico con gli indicatori SDG per valutare i progressi dell'Italia verso gli obiettivi e non solo identificarne i collegamenti.

2.1.3.2. NADEF 2020 - Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza
Il 5 ottobre 2020 è stata approvata la Nota di aggiornamento del DEF 2020 che definisce il perimetro entro il quale si iscriveranno le misure della Legge di bilancio 2021 per sostenere la ripresa. Nella Nadef 2020 si prevede una manovra espansiva di 1,3 punti percentuali di PIL, cioè oltre 22 miliardi, I rapporto debito/PIL è previsto in calo nel 2021 (di 2,4 punti, dal 158% al 155%) e per gli anni successivi si delinea un graduale rientro con l'obiettivo di riportarlo al di sotto del livello pre pandemia entro la fine del decennio.
Nella NADEF 2020 si prevede un'ampia riforma fiscale che migliori l'equità, riducendo anche il carico fiscale sui redditi medio e bassi, e si prevede che la Legge di bilancio avrà l'obiettivo di sostenere la ripresa dell'economia italiana nel triennio 2021-2023 in stretta coerenza con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Gli interventi saranno rivolti a sostenere nel breve periodo e per tutta la durata della crisi COVID-19 i lavoratori e i settori produttivi più colpiti; a valorizzare le risorse messe a disposizione dal programma "Next Generation EU" per realizzare investimenti e riforme di vasta portata e profondità, migliorando qualitativamente la finanza pubblica, spostando risorse verso gli utilizzi più opportuni a garantire un miglioramento del benessere dei cittadini, dell'equità e della produttività dell'economia. Nella NADEF viene inoltre definito la prima bozza del PNRR, che riporta le linee guida stabilite dal CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei).
Nella nota non ci sono i collegamenti specifici agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

2.1.3.3. La Legge di Bilancio dello Stato 2021-2023
Nel corso dell'anno le previsioni di finanza pubblica hanno subito progressive variazioni a fronte dell'evoluzione del quadro macroeconomico e delle misure prese dal governo per arginare la crisi economica e sociale connessa alla pandemia[9]. La Legge di bilancio 2021-2023 è inedita e cerca di mettere insieme le risorse ordinarie con quelle straordinarie anche in considerazione dalla Next Generation EU.
La Legge di Bilancio 2021 approvata a fine dicembre 2020 conferma le principali azioni del Governo, con particolare attenzione a sanità, sostegno alle imprese e famiglie e al mondo del lavoro, con specifico riguardo a donne e giovani, e prevede importanti

9. Lo scorso 19 ottobre il Governo ha presentato alle Istituzioni europee il Documento Programmatico di Bilancio per il 2021 (DPB), nell'ambito del consueto ciclo di monitoraggio dei Paesi dell'eurozona. Il documento presenta un quadro di finanza pubblica lievemente modificato rispetto alle stime contenute nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) del 5 ottobre. Con riferimento al quadro programmatico, l'indebitamento netto in rapporto al Pil viene fissato al 10,5% nel 2020, in leggero miglioramento rispetto a quanto riportato nella NADEF (10,8%). La revisione della stima per il 2020 è ascrivibile principalmente a un andamento delle entrate migliore di quanto previsto e al minor utilizzo di alcune misure di sostegno.

riforme, come l'assegno unico e quella dell'IRPES, e un programma di investimenti di oltre 50 miliardi in 15 anni (a questi dovranno aggiungersi le risorse del PNRR). La manovra si caratterizza come fortemete espansiva, da quasi 40 mld di euro di indebitamento netto, di cui 24 mld per interventi previsti nella Legge di Bilancio e oltre 15 mld per impiego di risorse previste dal programma Next Generation EU.
La strategia politica seguita tiene conto dell'attuale evoluzione della pandemia e vuole fornire le risorse al Paese per superare la crisi, offrendo investimenti per istruzione, welfare, sanità e lavoro con l'obiettivo di rilanciare la crescita cercando di assorbire l'impatto sociale ed economico provocato dall'emergenza sanitaria, avviando nello stesso tempo la trasformazione del Paese nel segno dell'innovazione, della sostenibilità, dell'equità e della coesione.
In particolare la manovra prevede:
In campo **sanitario**, di rendere più efficace il Sistema Santario Nazionale, prevedendo nel 2021 ulteriori miliardi di euro per avere più medici e infermieri, e interventi a sostegno delle azioni necessarie a ristrutturare l'offerta sanitaria degli ospedali e del territorio, un fondo da 400 milioni di euro per acquistare le scorte di vaccini e farmaci necessarie e verrà cancellata l'IVA sui vaccini anti-Covid, su tamponi e test.
In materia di **imprese**, viene ulteriormente prorogata la moratoria sui prestiti, rifinanziato il Fondo Centrale di Garanzia PMI, con estensione della copertura al 90% ed al 100% fino a giugno 2021, e rafforzato l'intervento di Sace attraverso 'Garanzia Italia', estesa anche alle medie imprese fino a 499 dipendenti. Si potenzia e si prolunga per due anni il programma 'Transizione 4.0' e si rifinanzia la "nuova Sabatini" per 370 milioni di euro e, con un miliardo di euro, si proroga anche per il 2021 il credito d'imposta per gli investimenti nelle regioni del Mezzogiorno e, con 2 miliardi complessivi, le misure per l'internazionalizzazione delle imprese.
Il superbonus per **ristrutturazioni "verdi**" al 110% viene esteso fino al 30 giugno 2022 e prorogato al 31 dicembre 2022 per i lavori già intrapresi, e interesserà anche gli interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche.
Sul fronte degli **investimenti,** nell'ottica della coesione territoriale, viene disposta una prima assegnazione aggiuntiva di risorse al Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, per ulteriori complessivi 50 miliardi per il periodo 2021-2030. Vengono inoltre definiti i criteri e le procedure di programmazione, di gestione finanziaria e di monitoraggio delle risorse 2021-2027, in analogia con il precedente periodo di programmazione, ferma restando la chiave di riparto delle risorse dell'80% alle aree del Sud e del 20% alle quelle del Centro-Nord.
Vengono stanziate risorse per realizzare la **riforma fiscale** e viene messo a regime il taglio del cuneo fiscale per i lavoratori, entrato in vigore nel 2020. A luglio partirà l'assegno unico per i figli, e dal 2022 la riforma dell'IRPEF. Viene rifinanziato il Reddito di Cittadinanza e rafforzato il Fondo indigenti.
Per quanto riguarda il **lavoro**, chi assumerà giovani sotto i 35 anni avrà i contributi integralmente pagati dallo Stato, così come per l'assunzione delle donne, senza limiti di età. Con ulteriori 5 miliardi circa viene finanziata e messa a regime la decontribuzione del 30% per tutti i lavoratori nel Mezzogiorno. Un nuovo ammortizzatore sociale, l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa (ISCRO), allargherà le tutele a favore delle Partite Iva iscritte alla gestione separata.
Per quanto riguarda la **scuola**, viene finanziata con circa 1 miliardo a regime l'assun-

zione di 25.000 insegnanti di sostegno, viene avviato un piano di assunzioni per gli asili nido complementare al piano di costruzione di nuovi asili che sarà finanziato con il Next Generation Eu e alla gratuità per la maggioranza delle famiglie finanziata con la scorsa legge di bilancio.
È utile ricordare che in tema di collegamento con gli SDG, ai sensi dell'art. 36, comma 6 della Legge n.196/2009, la rappresentazione del Bilancio dello Stato in chiave ambientale per definire l'impegno finanziario volto alla tutela, all'uso e alla gestione delle risorse naturali è stato attuato con l'**ecobilancio** e **l'eco-rendiconto dello Stato**. Si tratta di un allegato al Rendiconto Generale dello Stato in cui si evidenziano le spese di natura ambientale (secondo le definizioni del manuale predisposto dall'Istat). Le definizioni e classificazioni sono in linea con quelle previste dal Sistema dei conti europei SERIEE per la raccolta delle informazioni economiche sull'ambiente e coerente con il Sistema dei conti nazionali. Le spese sono di due tipi: le spese per la protezione dell'ambiente e le spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali. Si escludono le spese delle amministrazioni per la produzione di servizi ambientali ad uso interno. La spesa primaria dello Stato in campo ambientale negli ultimi dieci anni è stata in media di 4,9 miliardi annuali, decrescendo da 8 miliardi nel 2010 a 4,7 miliardi nel 2018. Nel 2020 sono stati stanziati 4,5 miliardi nel 2021 5,1 miliardi e nel 2022 4,8 miliardi, nel 2019 erano stati stanziati poco meno di 2,4 miliardi. L'incremento è dovuto principalmente per maggiori risorse da destinare a misure contro il dissesto idrogeologico e per il programma Green Deal europeo. Le risorse primarie ambientali sono indirizzate alla protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie, alla biodiversità e al paesaggio, alla gestione delle acque reflue e dei rifiuti, ad altre attività per la protezione dell'ambiente, all'uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili e alle acque interne e alla gestione e all'uso di altre risosrse naturali. Tre quarti sono risorse in conto capitale e un quarto trasferite ad altre amministrazioni per la realizzazione degli interventi.
Per gli aspetti sociali viene redatto il Bilancio sociale dalle singole amministrazioni, che è il documento nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali e operativi. Con tale forma di rendicontazione l'amministrazione presenta periodicamente, in modo volontario, gli esiti delle sue attività, non limitandosi ai soli aspetti finanziari e contabili. Anche per le tematiche ambientali le singole amministrazioni predispongono un rendiconto per la valutazione degli effetti ambientali delle politiche territoriali, nell'ambito del processo decisionale pubblico, ispirandosi all'ecobilancio dello Stato.
Le osservazioni che possono essere avanzate alla Legge di Bilancio 2021 riguardano, ancora una volta, il mancato collegamento tra obiettivi e risorse messe a disposizione ad essi destinate, a conferma purtroppo della cattiva prassi della P.A. di formulare previsioni di entrata e di spesa senza collegarle strettamente ai tempi, alle procedure, alla fattibilità e dunque ai risultati dell'azione amministrativa. La manovra resta indeterminata anche perché non è definito il Piano Nazionale di Ripresa e Reslienza. Anche in questa Legge di Bilancio non emergono precisi collegamenti agli SDG, pur riscontrandosi degli elementi collegati alla sostenibilità ed equità. Dunque anche in fase di predisposizione del Bilancio e non solo del DEF- Piano Nazionale Riforme e allegato BES al DEF, si dovrebbe prevedere l'utilizzo di indicatori BES/SDG per

lo sviluppo sostenibile e il benessere delle persone, sfruttando l'esperienza acquisita dall'ISTAT, ai fini della valutazione delle misure previste volte al rafforzamento di comportamenti sostenibili.
Timidi sono i provvedimenti per un'adeguata transizione energetica, così come risulta insufficiente la scelta concreta sui temi ambientali per affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale, che vanno adeguatamente finanziate. Più consistenti dovrebbero essere gli investimenti nella green economy, nell'economia circolare e in generale per garantire la giusta transizione e per avviare un nuovo modello di sviluppo teso al riequilibrio delle disuguaglianze, alla tutela ambientale e alla salute di tutti i cittadini. Occorrono, poi, misure più incisive per mettere in sicurezza il territorio e per mitigare gli eventi sismici e il dissesto idrogeologico, e risorse per bonificare i siti inquinati e gli edifici pubblici e privati che contengono l'amianto.
Per le imprese non si vede un adeguato accento al sostegno per la riconversione verso la sostenibilità dei processi produttivi, soprattutto per quelle imprese di dimensioni più contenute. Sarebbe utile, inoltre, al pari delle Rendicontazioni non finanziarie previste dal D.Lgs 30/2016 per le grandi imprese quotate in borsa, stabilire un'estenzione dell'obbligo anche alle PMI, seppure in forma semplificata escludendo le micro imprese. Stessa prescrizione andrebbe fatta per le Pubbliche amministrazioni, non solo con quanto già previsto in tema di eco-bilancio, ma una vera e propria rendicontazione di sostenibilità, magari collegandola sempre più agli SDG. Osservando i dati di censimento sulle imprese e del Censimento sulle istituzioni pubbliche [10] si può notare che queste forme di Rendicontazione non finanziaria sono ancora poco adottate ed è per tale motivo che dovrebbero essere oggetto di provvedimenti specifici.
Per la PA si prevede un ruolo da volano per lo sviluppo e per questo è necessario un grande intervento di rigenerazione amministrativa che preveda un piano straordinario di assunzioni, nella pubblica amministrazione sia centrale che locale, che vada ben oltre il turn over ed un piano di formazione e aggiornamento degli attuali dipendenti, nonchè un processo di digitalizzazione effettivo. Le assunzioni programmate e le altre misure previste in questa Legge di Bilancio sono un primo passo, ma ancora insufficiente. La progettazione e la gestione del PNRR comporterà uno sforzo addizionale per la PA.

2.1.3.4. Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR)

A fine dicembre 2020 l'attività di formazione del Piano italiano fa perno sul Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) sulla base delle linee guida approvate dal Parlamento italiano e degli indirizzi sull'utilizzo dei fondi inseriti nella NADEF 2020. Da quest'ultimo documento si deducono le line direttrici del PNRR per l'utilizzo dei fondi previsti dalla Commissione europea e si legge che:
"*Affinché venga approvato dalla Commissione Europea, è necessario che il PNRR e tutti i progetti che lo costituiscono siano allineati con le linee guida della Recovery Resilience Facility e quindi, che facciano innanzitutto parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme ad essi correlate. Inoltre, i progetti e le iniziative di riforma dovranno essere allineati con le CSRs*

10. ISTAT, Censimento imprese: https://www.istat.it/it/censimenti/imprese e Censimento Istituzioni pubbliche: https://www.istat.it/it/censimenti/istituzioni-pubbliche

e con le sfide e le priorità di policy individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. Le riforme dovranno inoltre contribuire alla correzione degli squilibri macroeconomici, soprattutto per i Paesi come l'Italia i cui squilibri sono stati giudicati eccessivi nell'ambito della Procedura sugli Squilibri Macroeconomici. I contenuti e gli obiettivi del PNRR dovranno infine essere coerenti con le informazioni fornite nel PNR, nel Piano Energia e Clima[11] (PNIEC), nei Piani presentati nell'ambito del Just Transition Fund e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE. I regolamenti attuativi dell'iniziativa NGEU dovrebbero entrare in vigore all'inizio del 2021 e solo da quel momento gli Stati Membri potranno presentare ufficialmente i PNRR.
NGEU rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e un'occasione irripetibile per il nostro Paese per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme e per questo motivo ad esso verranno dedicate nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, anche attraverso la partecipazione e l'apporto delle forze economiche e sociali e delle istituzioni territoriali. Le Linee guida del PNRR redatte dal Governo sono coerenti con il Piano di Rilancio presentato dal Presidente del Consiglio e discusso nel corso della consultazione nazionale "Progettiamo il Rilancio" e si basano su una valutazione equilibrata dei punti di forza e di debolezza dell'economia e della società italiane. Una crescita forte e stabile del PIL è essenziale per assicurare la sostenibilità del debito pubblico e della situazione sociale del Paese. A sua volta, la crescita richiede più elevati investimenti pubblici e una maggiore competitività di sistema per attrarre gli investimenti privati sia nazionali che esteri."
Nel gennaio 2021 viene approvato dal Consiglio dei Ministri e depositata in Parlamento una versione del Piano e su questa si basano le osservazioni che seguono.
La strategia complessiva del PNRR è volta ad affrontare le principali sfide che il Paese ha di fronte, sono definite come miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia, riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi pandemica, sostegno alla transizione verde e digitale, innalzamento del potenziale di crescita dell'economia e creazione di occupazione. La strategia prevede inoltre iniziative di riforma trasversali (parità di genere, giovani e territorio), che devono accompagnare le azioni strutturali di intervento.
Gli obiettivi quantitativi di lungo termine del PNRR prevedono di raddoppiare il tasso di crescita dell'economia italiana, portare gli investimenti pubblici sopra al 3 per cento del PIL, aumentare di 10 punti percentuali il tasso di occupazione, portare la quota di R&S in rapporto al PIL al di sopra della media UE e garantire la sostenibilità e resilienza della finanza pubblica. Tali obiettivi macroeconomici sono affiancati da obiettivi sociali consistenti nella riduzione dei divari territoriali di reddito, nell'aumento dell'aspettativa di vita in buona salute, nel miglioramento del livello di istruzione, inclusa la riduzione degli abbandoni scolastici, nella promozione di filiere agroalimentari sostenibili per la riduzione degli sprechi.
Il PNRR è costituito da sei missioni, che a loro volta raggruppano sedici componenti, in cui si concentrano quarantasette linee di intervento per progetti omogenei e riforme coerenti (cluster).

11. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima prevede cinque aree di intervento: 1. decarbonizzazione, 2 efficienza, 3 sicurezza energetica, 4 sviluppo del mercato interno dell'energia, 5 ricerca innovazione e competitività e tre obiettivi quantitativi: -56% di emissioni nel settore della grande industria, -35% terziario, trasporti terrestre e civile, 30% di energia da rinnovabili

Le sei missioni allo stato dei testi disponibili sono:

*" 1. **Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo**. In particolare, si agirà sulla digitalizzazione della PA, dell'istruzione, della sanità e del fisco, in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino e alle imprese. Sarà anche necessario potenziare le infrastrutture tecnologiche in tutte le aree del Paese, con il completamento della rete nazionale di telecomunicazione in fibra ottica e gli interventi per lo sviluppo delle reti 5G. Saranno, inoltre, promossi gli investimenti che favoriranno l'innovazione in settori strategici, tra i quali le telecomunicazioni, i trasporti, l'aerospazio e l'agroalimentare. Per aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane, si favoriranno i processi di trasformazione digitale e si potenzieranno gli strumenti finanziari per sostenere e migliorare la competitività delle imprese, soprattutto le PMI. Una attenzione particolare va, infine, riservata alla promozione dell'industria culturale e del turismo.*

*2. **Rivoluzione verde e transizione ecologica**. Il Governo punterà a favorire la realizzazione di un ampio programma di investimenti, per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi dello European Green Deal di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Gli investimenti dovranno mirare alla decarbonizzazione del settore energetico, all'accelerazione della transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente delle persone e delle merci, al miglioramento della qualità dell'aria, oltre al potenziamento delle fonti rinnovabili, al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, alla promozione dell'economia circolare e a misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici.*

*3. **Infrastrutture per la mobilità**. Oltre agli investimenti per migliorare l'intermodalità, è necessaria una maggiore efficienza dei processi autorizzativi. Il Governo punta alla rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci, con il completamento dei corridoi TEN-T. Altri interventi riguarderanno la rete stradale e autostradale, in particolare ponti e viadotti. Anche in questo settore saranno introdotte le tecnologie informatiche. Molte di queste azioni sono state già indicate nell'allegato al DEF 2020 "Italia Veloce"*

*4. **Istruzione, formazione, ricerca e cultura.** Si punterà a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi. A ciò contribuiranno gli interventi di supporto al diritto allo studio, nonché gli interventi infrastrutturali per innalzare la qualità degli ambienti di apprendimento. Anche nel miglioramento della didattica un ruolo importante sarà svolto dalla digitalizzazione. Si interverrà, inoltre, con politiche specifiche per rafforzare le competenze dei laureati e dei dottori di ricerca, nonché la formazione nelle materie STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), che dovrà essere promossa tra le future generazioni a partire dalla più giovane età. Saranno rinnovate le infrastrutture scolastiche e universitarie e verranno creati gli innovation ecosystems, luoghi di contaminazione di didattica avanzata, ricerca, laboratori pubblico-privati e terzo settore per rafforzare le ricadute sociali ed economiche delle attività di ricerca.*

*5. **Equità sociale, di genere e territoriale**. Si punterà a creare una strategia di sostegno alle transizioni occupazionali mediante la realizzazione di un Piano Nazionale per le nuove competenze, con l'obiettivo di migliorare le competenze dei lavoratori e dei disoccupati e rispondere ai nuovi fabbisogni, rafforzando le politiche di lifelong learning e il re-skilling e up-skilling delle donne. Dovranno essere anche rafforzate le politiche attive del lavoro e integrazione tra i servizi territoriali. Parallelamente si punterà alla tutela del reddito dei lavoratori e alla promozione della qualità del lavoro, anche mediante il potenziamento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, verrà intensificata la lotta alle disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale e favorita l'occupazione giovanile. Sarà importante prevedere misure*

di contrasto al lavoro sommerso e di maggior tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, le politiche sociali e di sostegno della famiglia verranno inserite in un quadro organico e coerente per migliorare la coesione sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Un'attenzione particolare sarà riservata all'empowerment femminile (in termini di formazione, occupabilità ed autoimprenditorialità), al gender pay gap e alle politiche dell'infanzia, attraverso l'aumento dell'offerta nidi e la mappatura dei servizi su tutto il territorio nazionale, in linea con quanto previsto dal Family Act, già presentato nel PNR. L'obiettivo della coesione e dell'equità territoriale verrà perseguito in coerenza con il Piano Sud 2030, prevedendo una distribuzione territoriale delle risorse del PNRR che contribuisca, in via complementare e aggiuntiva, a ridurre i divari infrastrutturali, economici e sociali tra le diverse aree del Paese.

6. ***Salute.*** *Si punterà al rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario, attraverso la digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina, oltre a uno specifico investimento nell'ambito della cronicità e delle cure a domicilio. Un contributo importante sarà offerto anche dal sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica."*

Le fonti di finanziamento del PNRR, oltre al RRF comprendono i fondi dal React EU, Just Transition Fund, Fondo Sviluppo e Coesione, Fondi strutturali (React EU, FERS, FSE, FEASR) in aggiunta ai finanziamenti previsti nella Legge di Bilancio per progetti compatibili con gli obiettivi del Piano. Per le iniziative di investimento le fonti di finaziamento accanto ai fondi pubblici, che dovranno fare da leva per attrarre strumenti finanziari privati (come equity o debito) deriveranno da risorse dal mondo privato.

Ai fini del conseguimento delle missioni, le Amministrazioni, gli enti territoriali e i potenziali co-investitori dovranno formulare delle proposte che saranno selezionate secondo criteri oggettivi. I singoli progetti di investimento saranno selezionati per concentrare gli interventi su quelli più trasformativi, a maggior impatto sull'economia e sul lavoro, mantenendo la sostenibilità del quadro di finanza pubblica indicato nella NADEF. Per la selezione dei progetti sono, infatti, previste particolari condizioni, oltre a quelle già citate. Ad esempio, i legami e la coerenza con le riforme e le politiche di supporto dovranno essere chiaramente esplicitati così come la tempistica e le modalità di attuazione, individuando target intermedi (milestones) e finali e identificando il soggetto attuatore. Si prevede che, periodicamente, con riferimento ai singoli progetti, i soggetti attuatori dovranno rendicontare la spesa effettiva, l'avanzamento procedurale e l'avanzamento in termini di raggiungimento dei traguardi prefissati. Si conterà sulla capacità progettuale delle pubbliche amministrazioni attraverso un processo efficace di programmazione e realizzazione delle opere eliminando gli sprechi e inefficienze, anche attraverso una revisione di alcune disposizioni del Codice degli appalti. Si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali per garantire maggiore trasparenza e un corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio pubblico per gli utenti. La valutazione riguarderà oltre i criteri di sostenibilità economica, sociale e ambientale, anche il criterio di ripagabilità del debito contratto o di remunerazione del capitale investito. Per la valutazione d'impatto si prevede una ricaduta positiva sulle principali variabili economiche e sugli indicatori di inclusione, equità e sviluppo sostenibile (SDGs), attraverso i maggiori investimenti che il Piano attiverà direttamente e indirettamente, nonchè le innovazioni tecnologiche che introdurrà e stimolerà.

La Pubblica Amministrazione è un elemento chiave per lo sviluppo del Paese e per migliorare la vita dei cittadini e l'ambiente imprenditoriale. Nelle linnee programmatiche emerge che si lavorerà sulla valorizzazione della performance organizzativa e la regolazione dello smart working, la semplificazione amministrativa e normativa e la riforma delle società partecipate. Si intende anche incrementare le risorse dedicate alla ricerca e sviluppo (R&S) e migliorare i risultati prodotti dalla ricerca stessa. Andrà favorita la partecipazione delle imprese italiane a progetti e alleanze europee e internazionali di collaborazione su progetti di innovazione tecnologica, verrà promossa l'istituzione di crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi e verranno canalizzati maggiori investimenti privati verso l'innovazione tecnologica. Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla riforma fiscale, finalizzata a ridurre le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema, attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità e la lotta all'evasione. Con la revisione del sistema di incentivi ambientali, per il sostegno alle famiglie e alla genitorialità, e la partecipazione al mercato del lavoro, il sistema fiscale si allineerà con gli obiettivi ambientali e sociali a cui il Paese si ispira a livello europeo ed internazionale. La competitività delle imprese e la propensione ad investire nel Paese risentono negativamente anche della complessità e della lentezza della giustizia che richiede interventi di riforma processuale e ordinamentale, oltre al potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche. Infine, affinché il Piano di Rilancio possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, andrà affiancato da un impegno costante per migliorare il mercato del lavoro in termini di competenze e politiche attive.

Come si può notare gli obiettivi, sotto forma di missioni, presentati sono già presenti in parte nella Legge di Bilancio, ma occorrerà tradurli in piani specifici, con tempi e target intermedi e finali e i soggetti attuatori. La versione del PNRR approvata dal CdM nel gennaio 2021 e l'allegato con i progetti del 29 dicembre 2020 mostrano già le iniziative che verranno intraprese. Nei progetti presentati fino ad ora gli obiettivi sono generici, non vengono elencati i risultati attesi ed emergono diverse sovrapposizioni. Inoltre per le imprese il concetto di circolarità dei processi produttivi dovrebbe essere esteso anche ai servizi e non solo alle produzioni manufatturiere, così come il concetto di sostenibilità non dovrebbe essere declinato solo per gli aspetti ambientali ma anche per quelli sociali, come il benessere lavorativo e la conciliazione dei tempi di lavoro, la sicurezza nei luoghi di lavoro, le attività collegate al territorio e di interesse generale, per giunta rientrando tra i fattori di competitività del sistema produttivo (vedi Appendice 1).

Tuttavia anche in queste versioni del PNRR seppure compare un breve riferimento all'Agenda 2030 e ai BES, manca il collegamento esplicito con gli SDG/BES. Neppure è presente il richiamo che tra i criteri per la predisposzione e la valutazione dei vari progetti vi debba essere anche quello di definire il collegamento agli obiettivi SDG e l'impatto previsto. Ugualmente manca un criterio sistemico di valutazione ex ante delle politiche e il successivo monitoraggio per il raggiungimento dei target fissati, attraverso un sistema di indicatori, ispirandosi magari a quelli europei.

2.1.4. Conclusioni

Dall'analisi dei principali documenti di politica europea e nazionale si può dedurre che in tema di sosteniblità ambientale, sociale ed economica:

1. È chiaro l'orientamento alla sostenibilità e all'equità da parte dell'Unione europea, di cui si trova traccia in tutte le comunicazioni della Commissione relativamente alle politiche economiche, sociali e ambientali.
2. A livello nazionale i provvedimenti emanati durante la pandemia e il nuovo ciclo di previsione di Bilancio dello Stato 2021-2023 sembrano essere più orientati alla protezione del sistema attuale economico e sociale, piuttosto che spingere per una sua trasformazione di lungo periodo verso la sostenibilità. Guardando alla realtà sembra che il mondo imprenditoriale, compreso quello finanziario, sia orientato ad un nuovo assetto più sostenibile (risultando dai dati e dalle analisi presentate nell'appendice) e che ci sia un maggiore grado di resilienza nelle imprese italiane che hanno adottato politiche sostenibili verso la crisi generata dalla pandemia. La politica nazionale presenta luci ed ombre rispetto alla sostenibilità ed equità. In particolare il coordinamento e la coerenza delle politiche non sembra essere stato assunto come criterio generale per il raggiungimento degli obiettivi e quindi i provvedimenti sembrano ancora a "compartimenti stagno". Tuttavia pur essendoci un'attenzione alla transizione verde senza precedenti , non si intravedono radicali cambiamenti per la lotta ai cambiamenti climatici e la salvaguardia dell'ambiente. La strategia nazionale di sviluppo sostenibile si esprime ancora limitatamente. Ogni tre anni tale strategia va riformulata e deve essere sottoposta a revisione su attivazione del Ministero dell'ambiente (oggi MITE, Ministero per la transizione ecologica) nonchè coordinata dalla Presidenza del Consiglio, che ne promuove il percorso di modifica con ampia partecipazione delle componenti sociali del Paese. La sua formulazione dovrebbe essere inserita a pieno titolo nei documenti di programmmazione politica nazionale e locale, definendo gli obiettivi strategici, sul solco degli SDG, che sono necessari per affrontare le grandi sfide future.
3. Nella legge di Bilancio manca ancora il collegamento tra obiettivi e risorse messe a disposizione ad essi destinate, a conferma della cattiva prassi della P.A. di formulare previsioni di entrata e di spesa senza collegarle strettamente ai tempi, alle procedure, alla fattibilità e dunque ai risultati dell'azione amministrativa. Il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei programmi dipenderanno in modo rilevante dalla capacità della PA nel dare risposta alle questioni sorte in tutto il periodo della pandemia, ma anche con una visione di più lungo respiro, in particolare si evidenzia la sua grande responsabilità per la transizione verde e digitale, nonché per le politiche di equità. Tuttavia va indagato maggiormente tale comportamento verso la sostenibilità da parte delle imprese italiane, ai fini di una completa riconversine ecologica, che escluda azioni di "green washing" e di "business as usual", che si compirà se tutte le PMI italiane riconvertiranno i loro processi produttuvi, adottando dei modelli di business orientati alla sostenibilità ambientale e sociale e a performance economiche positive.
4. Il concetto di benessere dei cittadini è ancora una dichiarazione generale, che parzialmente trova esplicito riscontro negli obiettivi di politica, delineati nei vari documenti analizzati. I concetti del BES trovano rappresentazione, anche in termini di indicatori, solo nell'allegato al DEF (normalmente presentato ad aprile ma quest'anno anche a luglio), nella versione stabilita di 12 indicatori. La versione del luglio 2020 è

senz'altro più ricca rispetto agli anni precedenti, dove anche differenze di genere e territori (almeno macroregioni) sono considerate, nonché previsioni di indicatori sulla base delle politiche previste.

5. Per ogni documento di politica nazionale occorre far riferimento ad un sistema di monitoraggio e previsione basato su misure specifiche, come gli indicatori SDG e BES. Solo nel PNR e nell'allegato al DEF, magari sul solco di quanto previsto in sede europea si potrebbe estendere l'utilizzo di tali indicatori (come nel *Strategic Foresight* europeo, dove si prevedono un set di indicatori per il monitoraggio delle politiche *"Next generation Eu"* basati su criteri di vulnerabilità e capacità, anche se non totalmente corrispondenti a quelli SDG e anche se non è dato sapere se questi criteri verranno poi recepiti dai Paesi membri). Per quanto concerne il regime di contabilità e rendicontazione comune, nonché di verifica dei risultati collegati agli SDG, l'utilizzo degli indicatori SDG è più che mai importante, allineando la relazione sugli indicatori BES nell'ambito del ciclo di bilancio agli SDG utilizzati nel semestre europeo per assicurare la coerenza delle politiche. A livello territoriale, in particolare di città, sembra che l'adozione degli obiettivi SDG e relativi indicatori, stia entrando nei documenti di programmazione politica in modo più deciso di quanto avviene a livello nazionale. Inoltre è più che mai utile per la valutazione utilizzare dei modelli macro collegati ai modelli micro, che prevedano le variabili economiche, sociali e ambientali a livello di imprese, secondo *"business models"* orientati alla sostenibilità (secondo anche i criteri cosiddetti ESG *(Environmental, Social and Governance)*. Con tale operazione si dovrebbero cogliere tutti gli elementi di competitività del sistema produttivo italiano, che comprendano anche le variabili collegate alla sostenibilità.

6. Il PNRR richiederà un lavoro per tenere insieme priorità ed esigenze politiche, capacità di analisi tecnica della coerenza e della fattibilità dei risultati, in quanto la questione della capacità amministrativa è centrale. Infatti non è un caso che tra le raccomandazioni ricorrenti della Commissione europea per l'Italia vi sia una profonda riforma della PA. Una via pragmatica sarebbe quella di utilizzare il PNRR per ridisegnare l'amministrazione, cercando di costruire nuove regole e nuovi strumenti per la realizzazione del piano agendo sull'organizzazione, sulle regole e sul capitale umano. La previsione strategica a supporto dell'elaborazione delle politiche nazionali e dei PNRR dovrebbe diventare metodo comunemente utilizzato.

Nel PNRR, depositato in Parlamento, le Riforme di cui si accenna vanno specificate più in dettaglio; gli obiettivi delineati non descrivono i risultati attesi in termini di benessere e sviluppo sostenibile nel tempo e nello spazio, nonchè non descrive come i risultati attesi si ottengano; vi è un rischio di tecnologismo, se le azioni non sono ben specificate e collegate con i risultati attesi; le Amministrazioni pubbliche coinvolte vanno chiaramente specificate anche nei ruoli singoli delle azioni previste; è importante l'ascolto reciproco dei saperi, oltre che della PA anche di imprese, delle parti sociali, della cittadinanza attiva, delle università; la valutazione presente è totalmente insufficiente, in quanto si fa riferimento alle sole previsioni di crescita quantitativa.

Bibliografia:

- ASVIS (settembre 2020), L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Rapporto 2020.
- Commissione europea (dicembre 2019), *A European Green Deal.*
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- Commissione europea (febbraio 2020) *Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 Country Report Italy*.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf
- Commissione europea (luglio 2020), *Next Generation EU.*
https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu
- Commissione europea (settembre 2020), 2020 *Strategic Foresight EU Report*
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en
- Ministero Economia e Finanza (luglio 2020), *Documento di Economia e Finanza 2020. Allegato Indicatori di benessere equo e sostenibile.*
- Ministero Economia e Finanza (luglio 2020), *Il Programma Nazionale Riforme 2020*
- Ministero Economia e Finanza (ottobre 2020), *La Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020*
- Ministero Economia e Finanza, *Audizione del Ministro sulle linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* – Commissione riunite Bilancio e Politiche UE del Senato - 1 ottobre 2020
- Ministero Economia e Finanza, *Legge di Bilancio 2021-23* (dicemnre 2020)
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Linee di indirizzo* per la bozza da sottoporre al CdM del 12 gennaio 2021 e Bozza Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - *Allegato schede progetto,* aggiornamento 29 dicembre 2020
- Istat (maggio 2020), *Rapporto SDG 2020*
- Istat (giungo 2020), *Censimento delle imprese, sostenibilità ambientale e sociale delle imprese*
- Istat (dicembre 2019), *Rapporto BES 2019*
- Istat (novembre 2020), Attività preliminare all'esame del disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023. *Audizione del President dell'Istat, Prof. G.C. Blangiardo*, Roma 24 novembre 2020.
- Riccardini F. "Sviluppo e benessere sostenibili-Una lettura per l'Italia", UNIVERSITALIA novembre 2016.
- Riccardini F. "La ripresa al tempo dle Coronavirus" in Politica Insieme del giugno 2020:
https://www.politicainsieme.com/la-ripresa-al-tempo-del-coronavirus-sostenibilita-di-fabiola-riccardini/ e https://www.politicainsieme.com/la-ripresa-al-tempo-del-coronavirus-2-equita-di-fabiola-riccardini/

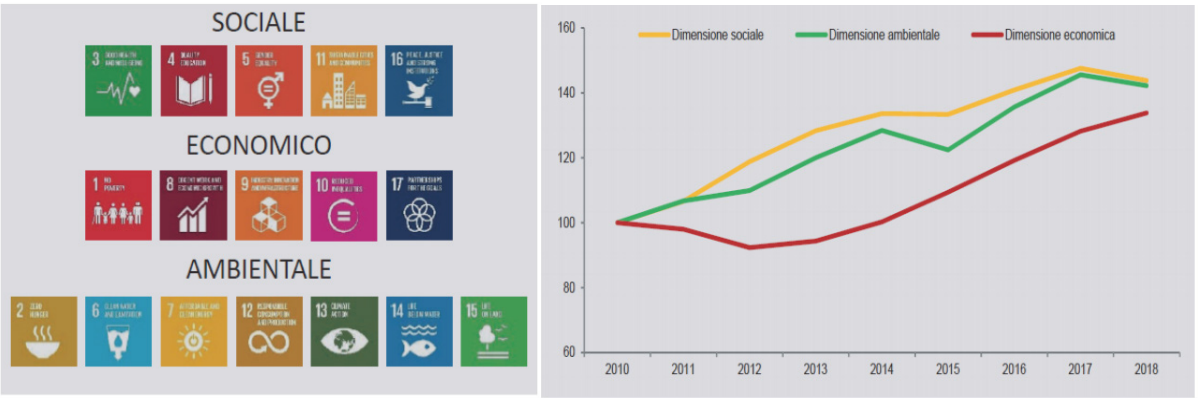
Allegato 1. Evidenze empiriche collegate alle politiche di sostenibilità secondo gli indicatori SDG e BES prodotti dall'Istat e alcune stime per gli indicatori BES effettuate dal Ministero economia e finanza.

Rapporto SDG 2020 (maggio)

Le tendenze generali della sostenibilità in Italia sono misurate dall'Istat attraverso gli indicatori SDG collegati ai singoli obiettivi, stabiliti dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite e prodotti dai Paesi. Oltre a questi indicatori l'Istat calcola indici sintetici rappresentativi delle tre principali dimensioni caratterizzanti lo sviluppo sostenibile (sociale, economica e ambientale), dai quali emergono tendenze positive nelle tre dimensioni dal 2010 al 2017, ma si nota una battuta di arresto per le dimensioni sociale e ambientale nell'ultimo anno (Figura 1).

Fino al 2018 si può notare un costante miglioramento della dimensione ambientale, trainato dai progressi nel settore dell'energia pulita e nel consumo responsabile, mentre il miglioramento degli indicatori su salute e istruzione ha guidato il percorso positivo della dimensione sociale: tuttavia, per tutte e due le dimensioni si assiste a un rallentamento nell'ultimo anno (2018). L'attenuazione del processo di miglioramento registrato nell'ultimo anno è coerente con le evidenze risultanti dai singoli indicatori presentati nel Rapporto 2020.

Figura 1. Tendenze delle dimensioni sociale, economica e ambientale dello sviluppo sostenibile in Italia. Anni 2010-2018



Fonte: Istat, Rapporto SDG 2020

L'analisi complessiva degli indicatori per i quali sono disponibili le informazioni (325) sull'ultimo anno (prevalentemente il 2019) su quello precedente, mostra un quadro complessivamente positivo, con miglioramenti registrati per il 48,1% degli indicatori, a fronte di un 29,7% rimasto invariato e ad un 22,2% in peggioramento.

Approfondendo le dinamiche per ciascun Goal, rispetto all'anno precedente, la percentuale di indicatori con variazione positiva risulta significativamente elevata per i Goal 2 (Fame zero, 71,4%) e 13 (Agire per il clima, 66,7%), mentre nei Goal 12 (Consumo e produzione responsabili) e 15 (La vita sulla terra) si registrano i livelli più elevati di indicatori in peggioramento (rispettivamente 54,5% e 41,7%) Rispetto ai 10 anni precedenti, il quadro per Goal mostra numerosi segnali positivi. In particolare la percentuale di indicatori con variazione positiva risulta elevata (uguale o superiore al 70%) per il Goal 2 (Fame zero), 4 (Istruzione di qualità), 7 (Energia pulita e accessibile), 9 (Industria, innovazione e infrastrutture), 12 (Consumo e produzione responsabili) e

17 (Partnership per gli obiettivi), mentre nel Goal 1 (Povertà zero) si registra il livello più elevato di indicatori in peggioramento (60,0%). Nel complesso l'analisi per Goal rafforza l'immagine di una attenuazione generalizzata, nell'ultimo anno, dei miglioramenti verso lo sviluppo sostenibile.
Le dinamiche per i goal collegati prevalentemente alle dimensioni ambientali, rispetto all'anno precedente, come visto in recedenza, la percentuale di indicatori con variazione positive risulta significativamente elevate per il goal 13 (agire per il clima), mentre per il goal 12 (consumo e produzione sostenibili) e 15 (vita sulla terra) si registrano i livelli più elevate di indicatori in peggioramento. Prosegue l'andamento positivo dell'intensità energetica italiana: il rapporto tra consumo interno lordo di energia e PIL ha subito una contrazione dell'11% negli ultimi dieci anni e del 2,1% nell'ultimo anno. Nel 2018 ci sono ulteriori avanzamanti dell'Italia nel campo della gestione dei rifiuti, seppure in presenza di un incremento dei rifiuti urbani pro capite. La percentuale di riciclaggio aumenta raggiungendo il 51%, un livello che consente al nostro Paese di superare, per il primo anno, l'obiettivo per il 2020. Allo stesso tempo permangono elementi di criticità, rappresentati dal consumo di materiale interno (pro capite e rispetto al PIL), che torna a crescere nel corso del 2018 interrompendo la fase di riduzione che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni, dai livelli di inquinamento atmosferico da particolato, che permangono elevate e superiori alla media europea, dal consume di suolo che continua ad aumentare (circa 48 km2 di nuove superfici asfaltate o cementificate nel corso del 2018), e dalla copertura delle superfici artificiali impermeabili (nel 2018 il 7,6% del territorio italiano) che impediscono al suolo sottostante di svolgere le funzioni naturali, e quasi il 40% presenta un elevato grado di frammentazione, dal rischio elevato di Perdita di biodiversità.
Le misure volte a limitare il contagio da COVID-19 hanno portato a un deciso restringimento delle attività di imprese e famiglie. Tali misure hanno implicato la chiusura, parziale o totale, di un elevato numero di attività produttive, restringendo allo stesso tempo i comportamenti sociali e di consumo delle famiglie. Se da un lato il lockdown ha avuto un impatto negativo sulle attività economiche, dall'altra ha prodotto effetti positivi sulle emissioni climalteranti e inquinanti. La stima delle riduzioni delle emissioni di gas climalteranti (GHG) e di Precursori dell'ozono troposferico (POT) riconducibili al lockdown sarebbe pari rispettivamente al 2,6% e al 4% rispetto allo scenario base di assenza di lockdown. Gli effetti del Covid-19 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile possono essere stimati seguendo le relazioni evidenziate nel Rapporto SDG 2020 dell'Istat. In particolare emerge che i presumibili riflessi per il Goal 1 si avranno in termini di perdita di reddito e aumento della povertà, per il Goal 3 si evidenzierà l'effetto devastante sulla salute anche per altre patologie e sui sistemi sanitari messi a dura prova, per il Goal 4 le scuole e le università chiuse con incremento delle modalità di studio digitali, dove l'apprendimento può essere meno efficace di quello in presenza e non per tutti accessibile, per il Goal 5 possile aumento dei livelli di violenza contro le donne, maggior carico sulle donne nella gestione del lavoro e cura della famiglia, per il Goal 8 riduzione del PIL e della produttività del lavoro, ripercussioni sil mercato del lavoro e incremento del lavoro agile, per il Goal 11 l'alta densità di popolazione porta ad un maggior rischio di contagio, le condizioni di vita e igieniche più difficili nelle abitazioni con problemi strutturali, possibile temporanea riduzione dell'inquinamento atmosferico e per il Goal 12 diminuzione delle pressioni del si-

stema economico sull'ambiente in termini di consumo di materiali, rifiuti,ecc., crollo del settore turistico. Per questi obiettivi gli effetti del Covid-19 ci si attende siano più diretti e con evidenze più immediate e consistenti. Per gli altri obiettivi i presumibili riflessi saranno meno diretti, ma ugualmente presenti, in particolare per il Goal 2 possibili perturbazioni nella produzione e distribuzione agricola e di alimenti, per il Goal 6 problematiche inerenti il sistema idrico, l'igiene è una delle più importanti misure di prevenzione del Covid-19, per il Goal 7 ripercussioni degli shock sui mercati globali dell'energia (crollo del prezzo del greggio), frenata della domanda di energia dovuta alla caduta di produzione e riflessi sulla intensità energetica, rischio per gli investimenti per la transizione energetica e rischio maggiore per povertà energetica, per il Goal 9 caduta della produzione industriale, riconversione industriale in vista dei nuovi bisogni, rilevanza di innovazione e ricerca per offrire soluzioni, contrazione dei trasporti, riduzione di emissioni di carbonio, per il Goal 10 aumento della disuguaglianza e delle problematiche inerenti i migranti e rifugiati, per il Goal 13 si dovrà stabilire una misura per i rischi da pandemia, temporaneo calo di emissioni e inquinamento atmosferico per la minore produzione e mobilità, per il Goal 14 e 15 si dovrà continuare ad investire sulla tutela degli ecosistemi e biodiversità, per il Goal 16 si potranno avere maggiori reati informatici, infiltrazione delle mafie e della criminaità organizzata tra i settori più esposti alla crisi economca e settori più coinvolti (usura, traffico di medicine ed equipaggiamento), situazione rischiosa nelle carceri, e per il Goal 17 si avrà la necessità di ampliare gli strumenti di sostegno economico-finanziario dei paesi più bisognosi, forte contrazione delle rimesse degli emigranti, più ampio ricorso all'ICT e a internet.

Sostenibilità ambientale e sociale nelle imprese italiane (giugno 2020)

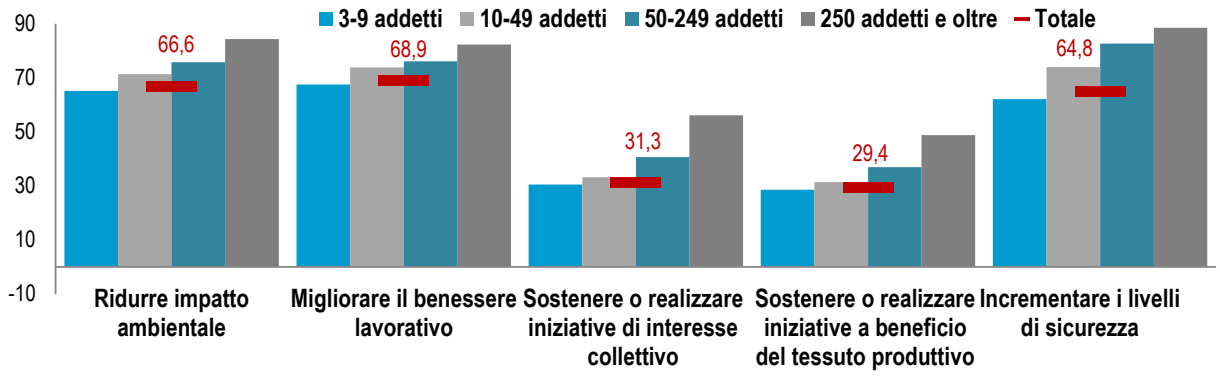
Secondo le linee politiche europee e nazionali particolare enfasi va data al contributo delle imprese alla transizione verde, alla lotta ai cambiamenti climatici e alla salvaguardia dell'ambiente, nonché del contributo che la sostenibilità nelle imprese può dare alla competitività generale del sistema produttivo.

A tale proposito dai dati di censimento sulle imprese risulta che, nel 2018 (quindi prima della pandemia) il 66,6% delle imprese con 3 addetti ed oltre, ha svolto azioni per ridurre l'impatto ambientale, il 69% per migliorare il benessere lavorativo, le pari opportunità, la genitorialità e la conciliazione lavoro-famiglia, il 65% ha incrementato il livello di sicurezza nell'impresa o nel territorio in cui opera (Figura 2). Meno diffuse sono le azioni di interesse collettivo (31,3% delle imprese) o azioni a beneficio del territorio in cui opera l'impresa (29,4%). Queste ultime attività vengono svolte con la motivazione di consolidare i legami con le comunità locali.

I comportamenti sostenibili delle imprese aumentano con il crescere della dimensione d'impresa. Le unità produttive di grandi dimensioni (con oltre 250 addetti ed oltre) presentano valori di oltre 10-20 punti percentuali superiori alla media nazionale in tutte le macro attività. Questa evidenza di accompagna alle differenze per dimensioni rispetto alla tipologia di finanziamento utilizzate per le attività sostenibili: il 13,9% delle microimprese ha fatto ricorso ad attività interne svolte a titolo gratuito o agevolato dal personale d'impresa.

Questi elementi rafforzano la necessità di sviluppare sistemi di incentivi alla sostenibilità che siano in grado di adattarsi a differenti realtà dimensionali e alla necessità di modificare anche l'offerta dei servizi pubblici alle imprese.

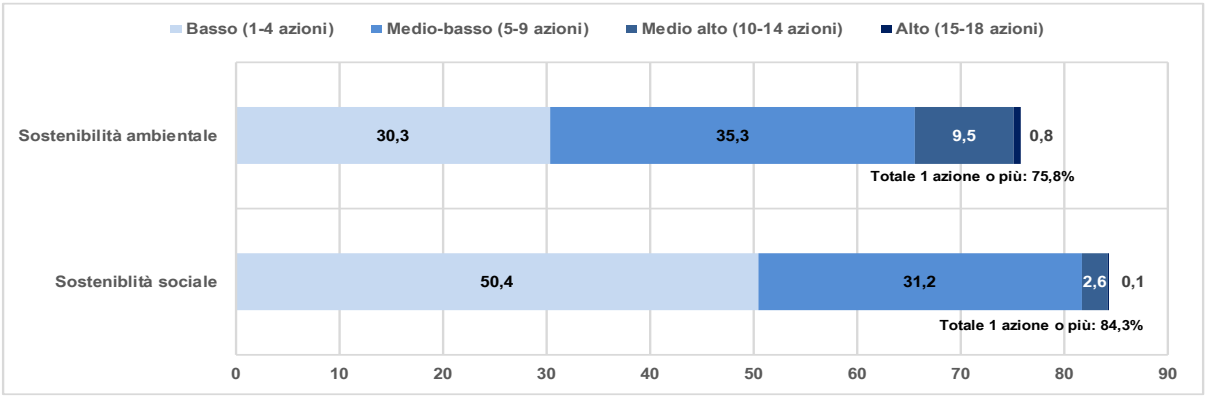
Figura 2. Azioni intraprese in materia di sostenibilità, responsabilità e sicurezza, per dimensione delle imprese. Percentuali di imprese. Anno 2018



Fonte: Istat, Censimento delle imprese

Analizzando nel dettaglio per numero di azioni sostenibili risulta che: il 10,3% delle imprese ha realizzato più di 10 azioni di sostenibilità ambientale, il 2,7% ha compiuto più di 10 azioni di sostenibilità sociale e il 50,4% da una a quattro azioni (Fig.3).

Figura 3. Numero di azioni realizzate dalle imprese per la sostenibilità ambientale e sociale. Percentuali di imprese. Anno 2018

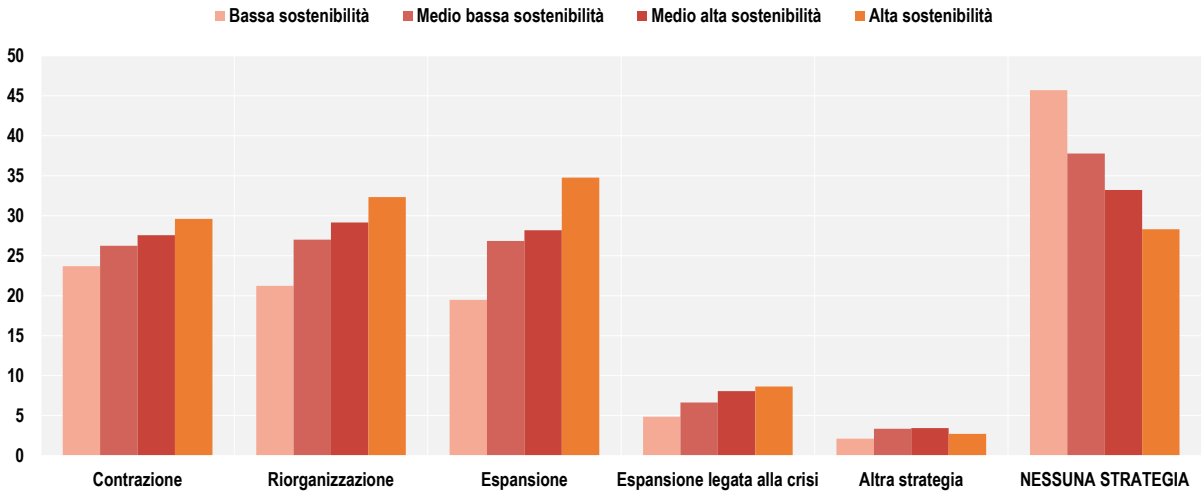


Fonte: Istat, Censimento sulle imprese

Analizzando i dati di censimento (prima della pandemia) insieme a quelli raccolti nell'indagine Covid-19, svolta tra maggio e giugno 2020, sulle imprese, si può delineare la reazione al Covid-19 delle imprese sostenibili, in termini di capacità di tenuta e strategie di risposta alla pandemia. Dall'analisi emerge che i «profili di sostenibilità» delle imprese rilevati nella fase precedente sembrano incidere sulla resilienza alla crisi indotta Covid-19.

Guardando agli effetti a breve si nota che i rischi sulla tenuta dell'operatività aziendale non sono significativamente differenziati per imprese con profili diversi di sostenibilità. Ma se si analizzano le strategie di risposta alla pandemia (Figura 4) si nota che la strategia di ***Contrazione è*** prevista dal 23,7% delle imprese a **bassa sostenibilità** e dal 29,6% di quelle ad **alta sostenibilità**; la strategia di ***Riorganizzazione è prevista dal*** 21,2% delle imprese a **bassa sostenibilità** e dal 32,3% delle imprese ad **alta sostenibilità**; la strategia di ***Espansione è prevista dal*** 24,3% del primo insieme di imprese e dal 45,3% del secondo insieme di imprese.

Figura 4. La sostenibilità e l'orientamento ai benefici sociali come fattori di resilienza: la reazione alla crisi indotta da Covid-19 (2).



Fonte: Istat, Censimento sulle imprese e Indagine Covid-19 sulle imprese (giugno 2020)

In sintesi per le imprese i dati, gli indicatori e le analisi effettuate dall'Istat fanno emergere una significativa diffusione di strategie e attività orientate alla sostenibilità. Si nota poi una interazione positiva tra propensione alla sostenibilità, performance economica e struttura finanziaria delle imprese (la cui natura deve essere approfondita). Da ultimo le evidenze mostrano resilienza e capacità di reazine all'emergenza Covid-19 più elevate tra le imprese maggiormente orientate alla sostenibilità. La sostenibilità diventa così un elemento da indagare e considerare per la competitività delle imprese, ma anche del Sistema paese nel suo complesso.

Rapporto BES e BES Territori 2019 (dicembre 2019)

Nel periodo precedente la pandemia l'andamento complessivo degli indicatori del Bes e riferiti all'ultimo anno (2018) segnalano un miglioramento del benessere sia per l'Italia sia per le tre ripartizioni geografiche: oltre il 50% del totale dei circa 110 indicatori per cui è possibile il confronto (115 per il totale Italia e 108 per le ripartizioni) registra un miglioramento in tutte le aree del Paese, con valori più elevati al Nord (59,3%) e più bassi al Centro (50,9%).

In quasi tutti i domini, gli indicatori in miglioramento rispetto all'ultimo anno sono più del 50%. Una quota inferiore al 50%si registra nei domini Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Relazioni sociali, Paesaggio e patrimonio culturale e Ambiente. L'analisi contestuale dei segnali negativi permette di confermare le difficoltà del dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita (4 indicatori su 12 hanno segnato un peggioramento) cui si affianca il Benessere economico (3 su 10 in peggioramento).

Focus sulle disuguaglianze dai dati rilevati dall'Istat in termini di disuguaglianze del benessere dei cittadini italiani, in particolare vengono analizzate quelle economiche, dei territori, di età e di genere. Bisogna, tuttavia, tenere presente che la fotografia riportata è relativa a periodi antecedenti al coronavirus e quindi devono essere intesi come quadro per difetto, in quanto le disuguaglianze attuali, con la situazione emergenziale e post emergenziale, saranno molto più marcate e per questo assolutamente prioritarie in termini di politiche da adottare per portarsi su un sentiero di sostenibilità dello sviluppo.

Le **disuguaglianze economiche,** come emerge dall'ultimo Rapporto BES dell'ISTAT (2019), sono rappresentate da vari indicatori. Nel 2018 la grave deprivazione materiale, la bassa intensità lavorativa, e la grave deprivazione abitativa rispetto all'anno precedente si riducono (rispettivamente -1,6%, ed entrambi del -0,5%). Il reddito disponibile pro-capite, e la vulnerabilità finanziaria mostrano andamenti favorevoli rispetto all'anno precedente. Mentre si registra un peggioramento per l'indicatore sulla valutazione delle difficoltà economiche e la ricchezza media pro-capite. Stabili sono le misure di povertà assoluta (si ferma all'8,4%) e le persone a rischio di povertà reddituale (20,3%). Rispetto al 2010 la media dei periodi per gli indicatori precitati risulta ancora sfavorevole per la gran parte degli indicatori. In un confronto internazionale con gli altri paesi europei, nel 2018 risulta che il reddito aggiustato lordo disponibile pro-capite delle famiglie è pari a 22.658 euro e se valutato in PPA ammonta a 22.341, valore inferiore del 2,2% alla media europea e del 7,7% alla media dell'area euro. Negli ultimi 5 anni (dal 2012 al 2017), il rapporto tra il reddito totale posseduto dalla 20% della popolazione con i redditi più bassi oscilla tra 5,8 e 6,3 livello superiore alla media europea (tra 5 e 5,2). Nel 2017 in Italia la disuguaglianza di reddito aumenta rispetto all'anno precedente (da 5,9 a 6,1).

Le **disuguaglianze territoriali**, secondo sempre il Rapporto BES dell'Istat del 2019, sotto l'aspetto economico per il 2017, si evidenziano con l'11,5% degli individui a rischio di povertà nel Nord, nel Centro la quota sale al 16,3% e nel Mezzogiorno raggiunge il 34,4% (in aumento rispetto all'anno precedente). Si riduce la quota relativa all'indicatore di grave deprivazione materiale rispetto l'anno precedente al Nord e al Centro, ma rimane stabile al Sud. Differenze ampie anche per la quota di persone che vivono in famiglie dove le persone in età lavorativa hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale: nel 2018 al Sud sono il 19%, al Centro l'8,6% e al Nord il 6,4%. La grave deprivazione abitativa che riguarda il 3,6% della popolazione del Nord, il 5,7% nel Centro e il 6,5% nel Mezzogiorno.

Secondo il Rapporto BES Territori del 2019, che prende in considerazione le province italiane per analizzare convergenze o divergenze territoriali, nell'ambito dei servizi (dominio BES *Qualità dei servizi*) presi in considerazione per valutare il benessere dei territori (infanzia, cure ospedaliere, trasporto pubblico, energia elettrica), gli indici di disuguaglianza[12] hanno livelli simili tra loro, che oscillano tra 30 e 40, a dimostrazione che le differenze territoriali siano sempre piuttosto diffuse a prescindere dal tipo di servizio. Si tratta di un gradiente che distingue le province del Centro-nord da quelle del Mezzogiorno. Nel caso del trasporto locale, invece, la concentrazione è sostanzialmente determinata dalle differenze tra grandi e piccoli centri urbani. In particolare, le interruzioni del servizio elettrico senza preavviso mostrano un aumento delle differenze territoriali, legate in particolare agli aumenti dell'irregolarità del servizio a carico di alcune province del Centro e del Sud. Per i servizi per l'infanzia le distanze si sono ridotte grazie al miglioramento dello specifico servizio nelle province del Sud

12. Il metodo seguito riguarda l'osservazione dello scarto medio annuo dell'indice di Gini per il primo, in genere il 2004, e l'ultimo anno disponibile, in genere il 2016, e diviso per il numero di anni meno uno; valori negativi dello scarto indicano una riduzione nel tempo delle differenze territoriali, ovvero vi è convergenza dei territori. Mettendo in relazione i due criteri di misure, cioè il grado di omogeneità dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile, indice di Gini, e la sua variazione nel tempo ì, scarto medio annuo, si nota la relazione tra concentrazione e dinamicità.

e in modo particolare in quelle del Centro.
Insieme al dominio Qualità dei servizi è quello dell'*Ambiente* presenta variazioni più consistenti. In termini di energie rinnovabili permane alta l'eterogeneità tra le province, pur risultando un progressivo avvicinamento dei territori. Anche nel caso della raccolta differenziata si osserva una convergenza tra i territori. Tali dinamiche sono da osservare contestualmente alle politiche settoriali e alle scelte amministrative locali che hanno spinto all'aumento della raccolta differenziata anche attraverso campagne di sensibilizzazione e servizi di raccolta dei rifiuti più vicini ai cittadini. Per quanto concerne la qualità dell'aria si rilevano distanze elevate e crescenti tra i territori (presenza di biossido di azoto crescente indeterminati territori). Il divario cresce territorialmente nel tempo per i rifiuti smaltiti in discarica. Ciò è dovuto alla presenza o meno di discariche funzionanti e alla pianificazione e attuazione da parte degli enti locali del ciclo di gestione dei rifiuti urbani.
Per quanto concerne *l'Innovazione, ricerca e creatività*, la propensione alla brevettazione è forte e concentrata in alcune province del Nord-est e molto bassa nella gran parte dei restanti casi, in particolare nel Mezzogiorno.
Tutti gli indicatori di *Politica e Istituzioni* presentano convergenze territoriali. Il grado di finanziamento interno delle Province nel tempo ha ridotto le distanze tre le amministrazioni provinciali in un processo di maggiore omogeneità anche se nel 2015 permangono differenze rilevanti. A livello comunale più omogenea è la capacità di riscossione. Anche sulle quote rosa nelle elezioni comunali le differenze tra province risultano essersi progressivamente ridotte. La vicinanza territoriale si nota anche rispetto alla situazione di sovraffollamento delle carceri. Tra il 2004 e il 2014 è cresciuta invece la distanza tra territori nella partecipazione alle elezioni europee.
Nell'ambito *dell'Istruzione e Formazione*, l'indicatore sui Neet mostra una decisa convergenza dei territori, dovuta al peggioramento del fenomeno più pronunciato nel Centro-nord, dove si avevano inizialmente livelli migliori. Anche nel Mezzogiorno si è assistito ad un peggioramento dell'indicatore. Anche per gli altri indicatori del dominio si nota una diminuzione dell'eterogeneità dei territori, con l'eccezione del tasso di passaggio all'università e della partecipazione alla formazione continua. Quest'ultimo indicatore descrive una polarizzazione del fenomeno, con la crescita dei territori già migliori nel Nord e nel Centro e il peggioramento delle province del Mezzogiorno.
La riduzione delle differenze territoriali di manifesta nel dominio *Sicurezza* per gli omicidi. Accresciuta omogeneità tra le province anche per i delitti violenti, mentre un lieve processo di divergenza risulta nei delitti diffusi.
Nel dominio *Salute* alcune distanze territoriali sono aumentate ma legate in particolare alla mortalità dei giovani per incidenti stradali, che nel tempo sono aumentate.
Infine risulta abbastanza diversificata sul territorio la *Partecipazione sociale*. Alla crescente diffusione di istituzioni non profit registrata tra il 2001 e il 2011 si è accompagnata una convergenza tra le province riconducibile alla riduzione del numero di organizzazioni nella provincia di Bolzano, che presentava valori nettamente superiori alle altre province, e all'aumento contemporaneo delle organizzazioni in Basilicata. Rimane invariata la concentrazione del fenomeno del volontariato.
Le **disuguaglianze di età**, secondo sempre il Rapporto BES dell'Istat del 2019, sotto l'aspetto economico tutti gli indicatori di povertà e deprivazione sono peggiori per le classi di età più giovani: sono il 26,2% i bambini e i ragazzi tra 0 e 24 anni a rischio di

povertà reddituale, contro il 15% degli anziani di 65 anni e più; la grave deprivazione abitativa riguarda circa l'8% dei giovani tra 18 e 24 anni e poco meno del 2% degli anziani di 75 anni e più.
L'analisi condotta poi sui giovani mette in luce la presenza nel nostro Paese di un nutrito numero di giovani, quasi 2 milioni, più vulnerabili in quanto deprivati in più dimensioni del benessere. La multideprivazione pone seri ostacoli alle possibilità di realizzare le potenzialità tipiche dell'età giovanile e dovrebbe richiedere specifici interventi di politica. La dimensione del benessere che fa riferimento alle reti sociali e alla partecipazione politica è quella che presenta maggiori problemi di disagio giovanile e per i quali si è registrato un notevole peggioramento nell'ultimo quinquennio. La deprivazione negli aspetti della coesione sociale è risultata strettamente associata a quella dell'ambito dell'inclusione attiva, scuola/lavoro, una dimensione più direttamente indirizzabile da specifiche politiche. Complessivamente dall'analisi risulta un aumento sensibile della quota die giovani in condizioni di disagio nelle relazioni sociali e partecipazione politica, da 17,6% nel 2012 a 24,9% nel 2018, mentre migliorano le condizioni per le dimensioni lavoro e istruzione, da 22,2% nel 2012 al 19,6% nel 2018 e benessere soggettivo, da 11,5% nel 2012 a 7,6% nel 2018 che è la dimensione che registra la minore quota di giovani deprivati. Il Mezzogiorno si caratterizza per livelli di indicatori di disagio multiplo con maggiore intensità rispetto alle altre zone del Paese. Tra i più giovani (18-24 anni) i fattori che più convergono nel definire il disagio multiplo sono l'uso di alcol (25,8% contro il 18,9% dei più grandi e l'insoddisfazione per la vita (38,8% contro il 33,8% dei più grandi. Ma sono i giovani adulti di 25-34 anni ad essere affetti da una molteplicità di svantaggi: l'eccesso di peso (44% contro il 27,9% dei 18-24 enni), gli indicatori del lavoro e istruzione, l'insoddisfazione per il tempo libero nel benessere soggettivo (51,1% contro il 42,4% dei più giovani) e quella per gli amici nelle relazioni sociali e politica (33,8% contro il 25%).
Riguardo alle **disuguaglianze di genere,** sempre secondo l'Istat[13]**,** si nota che se da un lato si riduce il gap di genere per la partecipazione al lavoro, l'occupazione femminile rimane bassa nel lungo periodo. Nei periodi recenti le donne hanno recuperato i livelli di occupazione precedenti alla crisi. Permangono ancora le differenze di genere nella transizione al lavoro di laureati e dottorati, le donne in posizione apicali sono ancora poche rispetto agli uomini e la qualità del lavoro delle donne è in peggioramento. I divari retributivi e di reddito si riducono, ma la conciliazione dei tempi di vita è ancora una forte criticità. In questo gioca un ruolo importante i servizi socio educativi per la prima infanzia che si dimostra ancora scarsa e mal distribuita sul territorio a discapito delle regioni del Sud.
Dall'infografiche dell'Istat emerge che le forme di violenza riguardano il 31,5% delle donne, riguarda il 20,2% la violenza fisica, il 21% la violenza sessuale, il 5,4% lo stupro/tentato stupro, il 23,3% violenza psicologica/economica da ex partner, il 16,1% lo stolking. Nel 2018 sono stati 133 gli omicidi volontari di donne. Inoltre, tra i più comuni stereotipi di genere in Italia risulta che per il 32,5% delle persone gli uomini

13. Audizione della dott.ssa Linda Laura Sabbadini (Istat) alla Camera dei Deputati in occasione della discussione delle misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro. 26 febbraio 2020. Infografiche predisposte dall'Istat in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne.

più che per la donna è molto importante avere successo nel lavoro, per il 31,5% delle persone gli uomini sono meno adatti ad occuparsi delle faccende domestiche, per il 27,9% degli italiani è soprattutto l'uomo che deve provvedere alle necessità economiche della famiglia, per il 16,1% degli italiani relativamente alle persone in scarsità di lavoro, i datori di lavoro dovrebbero dare la precedenza agli uomini rispetto alle donne, per l'8,8% delle persone è l'uomo che deve prendere le decisioni più importanti riguardanti la famiglia. Per quanto riguarda i pregiudizi sulla violenza sessuale risulta che il 39,3% delle donne che non vogliono un rapporto sessuale riescono ad evitarlo, il 23,9% le donne possono provocare la violenza sessuale con il loro modo di vestire, il 15,1% se una donna subisce violenza sessuale quando è ubriaca e sotto l'effetto di droghe è almeno in parte responsabile, il 10,3% spesso le accuse di violenza sessuale sono false.

Indicatori BES, tendenze e previsioni, presenti nell'allegato al Documento di Economia e Finanza (luglio 2020)

Come è noto 12 indicatori BES entrano a far parte delle analisi nell'allegato al DEF che viene presentato dal Governo ogni anno. Gli andamenti degli indicatori e le previsioni di tendenza sulla base delle politiche intraprese, sono analizzate per i diversi domini del BES. È sicuramente un insieme più limitato di indicatori BES, ma rappresenta un passo importante per l'analisi del benessere in Italia su cui basare le politiche nazionali intraprese.

L'analisi effettuata dal MEF viene riportata nell'Allegato sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (Allegato BES) al Documento di Economia e Finanza (DEF), giunto quest'anno alla quarta edizione, deve essere presentato alle Camere dal Ministro dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'articolo 10, comma 10 ter, della Legge n.196 del 2009, come modificata dalla Legge n. 163 del 2016. La recente Relazione BES, inviata al Parlamento nel mese di febbraio, descriveva l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile fino al 2018 e sulla base della Legge di Bilancio 2020, che è intervenuta positivamente su molteplici aspetti dall'inclusione sociale all'ambiente, dal lavoro al benessere economico, dalla salute all'istruzione, delineava l'andamento degli stessi per il triennio 2020-2022.

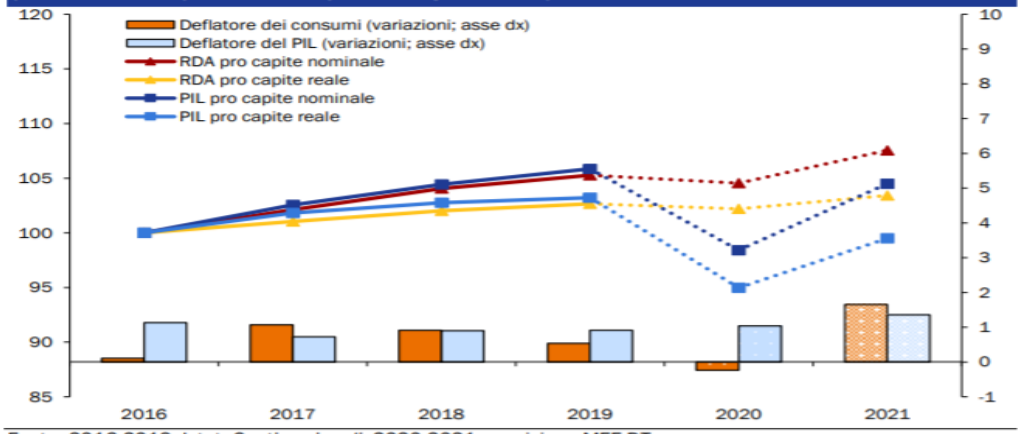
Tuttavia, a seguito dell'intensificarsi dell'emergenza sanitaria si è prodotto un improvviso e drammatico cambiamento di scenario della vita degli italiani e delle prospettive economiche del Paese. Il diffondersi della pandemia da Covid-19 ha avuto ed avrà profondi impatti sulla situazione economica, sociale e ambientale del Paese. L'azione del governo nei mesi successivi a quello di febbraio è stata tesa, da una parte a contenere la diffusione del virus, dall'altra ad adottare una serie di misure per limitare le conseguenze economiche e sociali generate dalle stesse misure di contenimento della pandemia adottate in Italia e all'estero. Utilizzando il conciso sistema di indicatori (dashboard) BES, il presente documento (presentato a luglio 2020) descrive lo stato di avanzamento compiuto negli ultimi anni dal Paese nei vari domini del benessere equo e sostenibile. Nello specifico sulla base dei più recenti dati disponibili forniti dall'Istat si offre una disamina dell'andamento degli indicatori fino al 2019 e sulla base del quadro macroeconomico contenuto nel Documento di Economia e Finanza del 2020, pubblicato il 24 aprile 2020, si fornisce la previsione per alcuni di essi fino al 2021. Nell'allegato al DEF si riporta un quadro di sintesi della performance registrata nei diversi domini del benessere negli anni compresi tra il 2005 e il 2019, a

seconda della disponibilità dei dati forniti dall'Istat e dalle amministrazioni competenti, e delle previsioni elaborate dal MEF per il periodo 2020-2021. Prima di esaminare nel dettaglio l'andamento degli indicatori nel corso degli ultimi anni è doveroso ricordare che gli effetti dei drammatici eventi connessi alla pandemia di COVID-19 hanno prodotto una marcata revisione dell'attuale scenario macroeconomico rispetto a quello utilizzato per l'elaborazione della Relazione BES 2020 di febbraio[14]. Nel corso del 2019 tutti gli indicatori BES mostrano una performance positiva, con l'eccezione del solo eccesso di peso in lieve peggioramento rispetto all'anno precedente. Tuttavia, in questo quadro di generale miglioramento permangono, in alcuni casi, ampi divari territoriali e di genere.
Di seguito si riporta per ciascun indicatore una breve sintesi dei risultati registrati nel 2019 e un riferimento alle misure introdotte dal Governo dopo l'adozione della Legge di Bilancio 2020 e prima della definitiva stesura del Decreto 'Rilancio'5 che sono state considerate ai fini del presente documento. Tuttavia, si segnala che al momento della stesura del presente documento sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri vari Decreti 'Rilancio', che introducono misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Tali Decreti 'Rilancio' hanno diversi ambiti di intervento e sono composti da numerose e significative misure di sostegno alle famiglie, ai lavoratori, alle imprese, agli artigiani e ai liberi professionisti con l'obiettivo di porre le basi per una rapida ripartenza. Le risorse destinate al sistema sanitario, al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, rendendo più efficienti le procedure di erogazione, e al sostegno dei redditi avranno un impatto su molti dei domini del BES, in particolare, sul dominio del 'Benessere economico' riducendo gli effetti negativi generati dalla diffusione del Covid-19.

Dominio: Benessere economico
Nel 2019 prosegue, per il sesto anno consecutivo, la fase espansiva del **reddito medio disponibile aggiustato pro capite** (RDA), primo indicatore del dominio 'Benessere economico' che include i benefici erogati alle famiglie tramite le politiche pubbliche. L'incremento rispetto all'anno precedente è stato di 1,2 punti percentuali. La fortissima riduzione dell'attività economica prevista per il 2020 si riverbererà anche sull'andamento di questo indicatore. Nello specifico, nel 2020 si prevede una riduzione del RDA pro capite nominale dello 0,9 per cento rispetto al 2019. Sulla base del quadro macroeconomico contenuto nel DEF 2020, nel 2021 si prevede un aumento in termini nominali di 3,1 punti percentuali, che compenserà la riduzione registrata nel corso del 2020, grazie all'attesa ripresa delle attività economiche e al previsto robusto incremento del reddito disponibile lordo delle famiglie consumatrici. Si evidenzia, inoltre, che l'intensità della contrazione del RDA per il 2020 sarà decisamente più contenuta di quella prevista per il PIL pro capite, segno dell'effetto positivo prodotto dagli interventi a sostegno dei redditi e dell'occupazione adottati dal Governo

14. Per i dettagli circa lo scenario macroeconomico utilizzato per il presente Allegato BES si rimanda al Programma di Stabilità 2020 (Sezione I, Capitolo II) approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile scorso

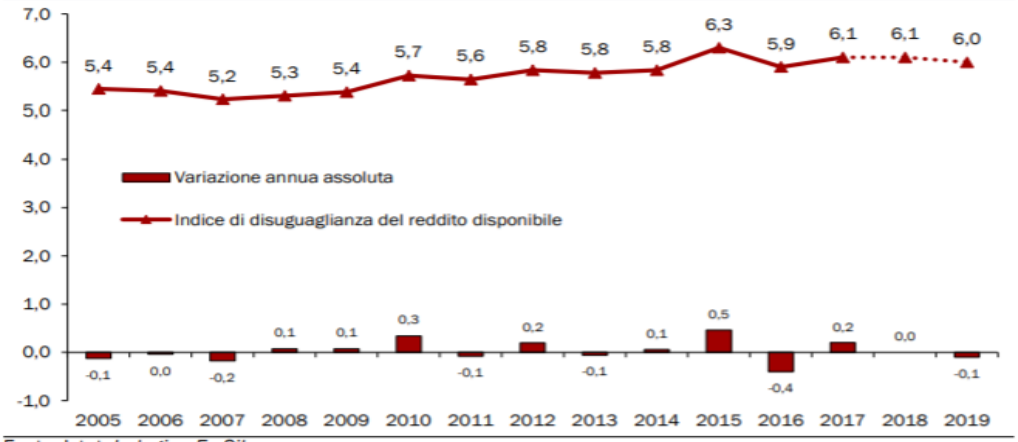
FIGURA III.3: REDDITO MEDIO DISPONIBILE AGGIUSTATO PRO CAPITE(nominale e reale), PIL PRO CAPITE (nominale e reale) E DEFLATORI (variazioni percentuali)* – ANNI 2016-2021



Fonte: 2016-2019: Istat, *Conti nazionali*. 2020-2021: previsione MEF-DT.
* Per il RDA e il PIL si considerano le variazioni dei numeri indice con base 2016=100. L'RDA pro capite nominale è trasformato in termini reali utilizzando il deflatore dei consumi; il PIL pro capite nominale è trasformato in termini reali utilizzando il deflatore del PIL.

Il secondo indicatore del dominio 'Benessere economico', la **disuguaglianza del reddito disponibile**, misurata dal rapporto fra l'ammontare del reddito disponibile equivalente del quintile più alto e quello più basso, sulla base della stima anticipata fornita dall'Istat nel 2019 dovrebbe lievemente ridursi rispetto all'anno precedente (-0,1 per cento). Allargando l'orizzonte temporale emerge che nel 2019 l'indicatore dovrebbe essere migliorato di 0,3 punti percentuali rispetto al 2015 grazie anche alle dinamiche favorevoli osservate nel mercato del lavoro e ai trasferimenti alle famiglie effettuate tramite le misure del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza. Per il triennio 2020-2022, la proiezione dell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile potrebbe essere significativamente influenzata dalla dinamica dei redditi colpiti dallo shock causato dal COVID-19. Il quadro, ancora incerto, non consente di elaborare misure accurate delle prime conseguenze dello shock epidemiologico. Tuttavia, nel paragrafo dedicato all'indicatore in oggetto si presenterà un'analisi preliminare degli effetti della chiusura delle attività produttive e degli effetti compensativi sui redditi e delle misure d'integrazione del reddito per individui e famiglie adottate con il Decreto 'Cura Italia' (DL 18/2020). Gli effetti economici e distributivi sono simulati sui soli mesi di marzo e aprile 2020. L'analisi suggerisce che le prime misure adottate dal Governo abbiano avuto nei mesi di marzo e aprile, effetti più incisivi per le classi sociali più svantaggiate, riducendo consistentemente o annullando integralmente la perdita di reddito che avrebbero registrato e invertendo la distribuzione delle perdite relative subite, rispetto allo scenario in cui non fossero state adottate misure.

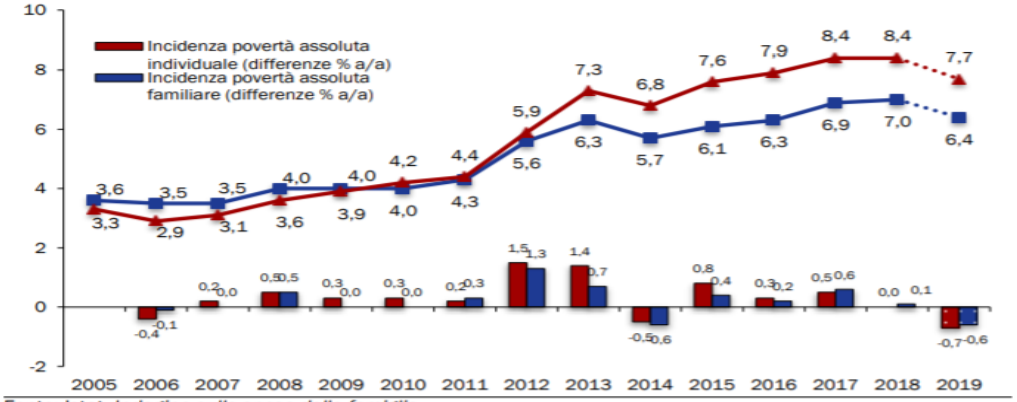
FIGURA III.4: INDICE DI DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO DISPONIBILE - ANNI 2005-2019*



Fonte: Istat, *Indagine Eu-Silc*.
(*) 2018 e 2019: Istat, stima anticipata Istat realizzata secondo un approccio macroeconomico.
Nota: eventuali differenze tra la somma delle componenti e il totale dell'indicatore sono imputabili agli arrotondamenti.

I dati forniti dall'Istat indicano che la **povertà assoluta**, terzo indicatore del 'Benessere economico', nel 2019 si è ridotta in modo significativo sia a livello individuale (-0,7 punti percentuali) che a livello familiare (-0,6 punti percentuali). Come rilevato in precedenza, le misure di distanziamento sociale e la chiusura di alcuni settori produttivi, mirate a contenere la diffusione del contagio da Covid19, produrranno un impatto negativo sugli indicatori del dominio 'Benessere economico'. Tuttavia, il Governo ha adottato varie misure di sostegno al reddito volte a contrastare tali impatti negativi. Tra le varie forme di sostegno del reddito adottate si ricordano: l'estensione degli ammortizzatori sociali alle diverse categorie di lavoratori, le misure di prevenzione dei licenziamenti dei dipendenti e quelle per garantire la liquidità alle imprese e alle famiglie, fornendo un sostegno per il periodo di chiusura delle attività lavorative. Inoltre, sono state sospese le scadenze per il pagamento dei vari adempimenti fiscali e contributivi.

FIGURA III.7: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA FAMILIARE E INDIVIDUALE – ANNI 2005-2019* (valori percentuali)

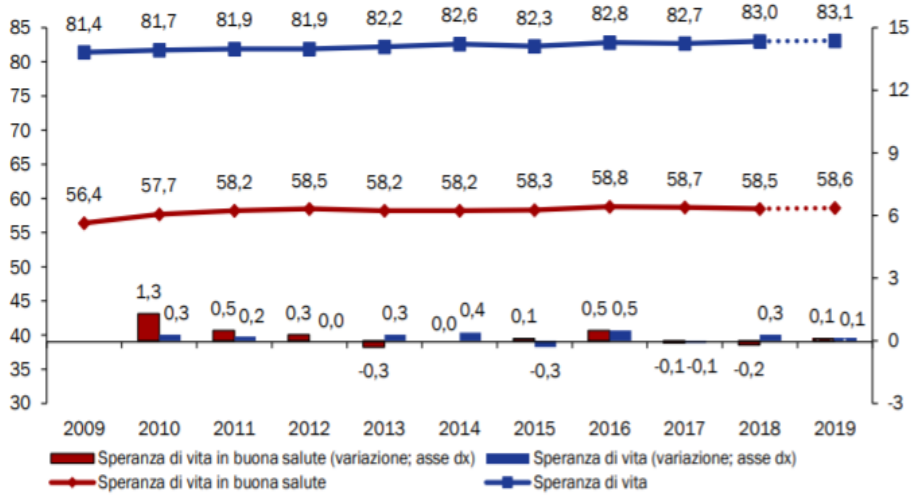


Fonte: Istat, *Indagine sulle spese delle famiglie*.
(*) 2019: Istat, stima preliminare.

Dominio Salute

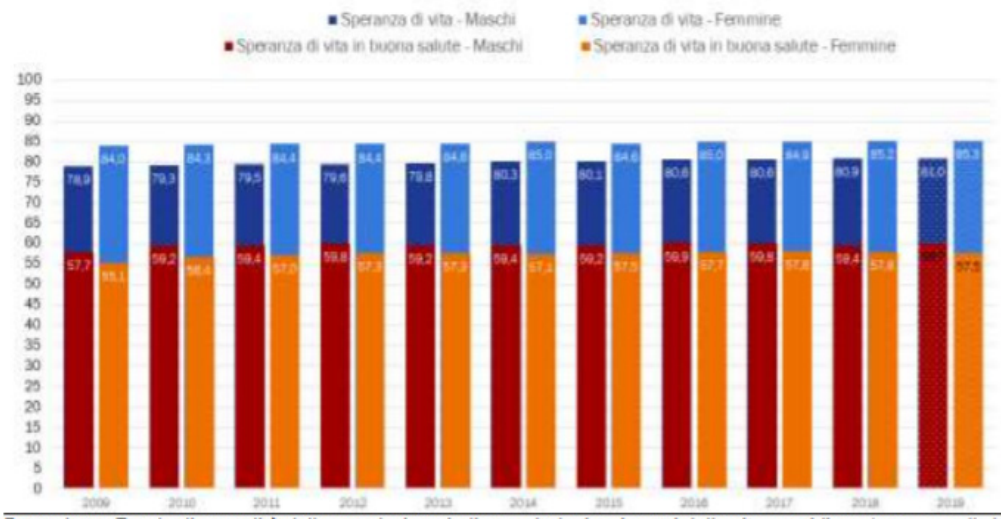
Il dominio 'SalutÈ è monitorato da due indicatori: **speranza di vita in buona salute** alla nascita e la popolazione adulta (età dai 18 anni in su) in eccesso di peso. Il dato provvisorio fornito dall'Istat indica che il primo dei due indicatori nel 2019 presenta un moderato incremento, dopo due anni di lieve peggioramento. Allargando il periodo di riferimento, la speranza di vita in buona salute alla nascita nel 2019 risulta superiore di 2,2 anni rispetto al dato del 2009. Si ricorda che tale indicatore è una rielaborazione della speranza di vita alla nascita sulla base del profilo per età della quota delle persone che hanno dichiarato di sentirsi bene o molto bene al quesito sulla salute percepita rilevato mediante l'Indagine Aspetti della vita quotidiana. Per il 2020, la contrazione della speranza di vita alla nascita dovuta alla pandemia da Covid-19 dipende da due fattori: l'intensità e la durata, nel corso nell'anno, delle maggiori probabilità di morte indotte dalla circolazione del virus. Secondo le simulazioni contenute in un recente lavoro dell'Istat, la speranza di vita nel 2020 potrebbe diminuire in un range compreso fra 0,4 anni e 1,4 anni. Negli anni successivi al 2020, in una situazione di assenza degli effetti del Covid-19, il calo della speranza di vita verrà completamente assorbito. Se si assumessero neutrali le incidenze della vita vissuta in buona salute anche l'indicatore di speranza di vita in buona salute dovrebbe ridursi dello stesso ordine di grandezza. Tuttavia, l'incidenza della speranza di vita vissuta in buona salute non può essere ritenuta neutrale. Essa dipende dal profilo per età della percezione della propria salute e dalla sua interazione con i profili per età delle probabilità di morte. In questo periodo caratterizzato da importanti difficoltà sia sul piano fisico che psicologico appare irrealistico assumerne la neutralità.

FIGURA III.9: SPERANZA DI VITA IN BUONA SALUTE ALLA NASCITA* (numero medio di anni) E SPERANZA DI VITA – ANNI 2009-2019**



Fonte: Istat, *Tavole di mortalità della popolazione italiana* e *Indagine Aspetti della vita quotidiana* (speranza di vita in buona salute alla nascita e speranza di vita alla nascita).
* 2019: Istat, dato provvisorio
** 2019: MEF, dato provvisorio stimato sui dati Istat articolati per genere.

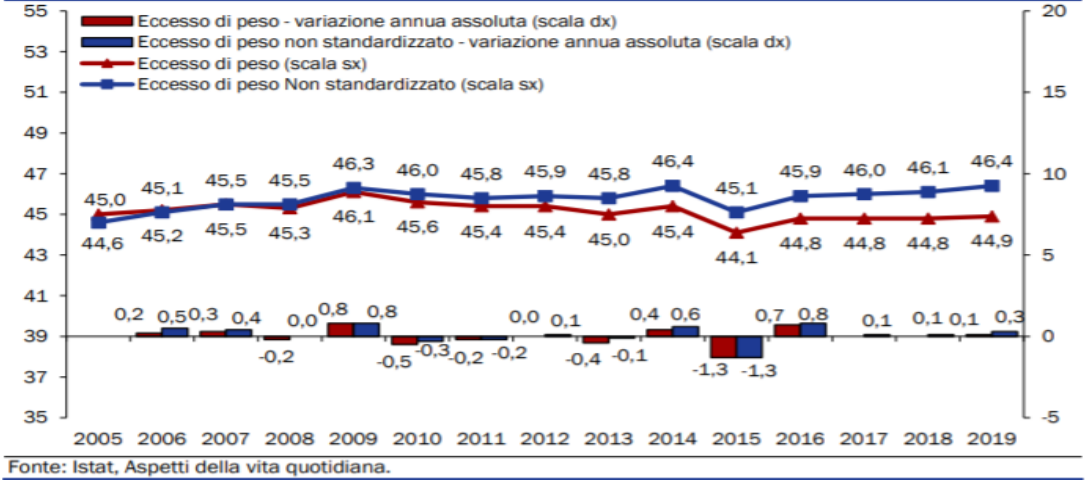
FIGURA III.10: SPERANZA DI VITA IN BUONA SALUTE ALLA NASCITA E SPERANZA DI VITA PER GENERE* (numero medio di anni)



Fonte: Istat, *Tavole di mortalità della popolazione italiana* e *Indagine Aspetti della vita quotidiana* (speranza di vita in buona salute alla nascita e speranza di vita alla nascita).
* 2019: Istat, dati provvisori.

L'eccesso di peso nel 2019 è l'unico indicatore che ha registrato un peggioramento: una lieve variazione in aumento (+0,1 per cento) rispetto al 2018.
Per contrastare l'emergenza sanitaria sono stati adottati una serie di provvedimenti volti a rafforzare il sistema sanitario e a limitare la diffusione del virus. Le specifiche misure introdotte con questi provvedimenti sono riportate in dettaglio nella Sezione II.2 di questo documento nel dominio 'SalutÈ. Di particolare rilievo sono le numerose misure e risorse tese ad aumentare il personale sanitario (medici e infermieri) e a incrementare le dotazioni di attrezzature mediche. Anche se alcune misure introdotte per limitare gli effetti prodotti dal Covid-19 hanno carattere temporaneo, quelle dirette al rafforzamento del Sistema Sanitario Nazionale possono avere effetti positivi duraturi nel tempo.

FIGURA III.11: POPOLAZIONE DI 18 ANNI E PIÙ IN ECCESSO DI PESO - ANNI 2005-2019 (valori percentuali)

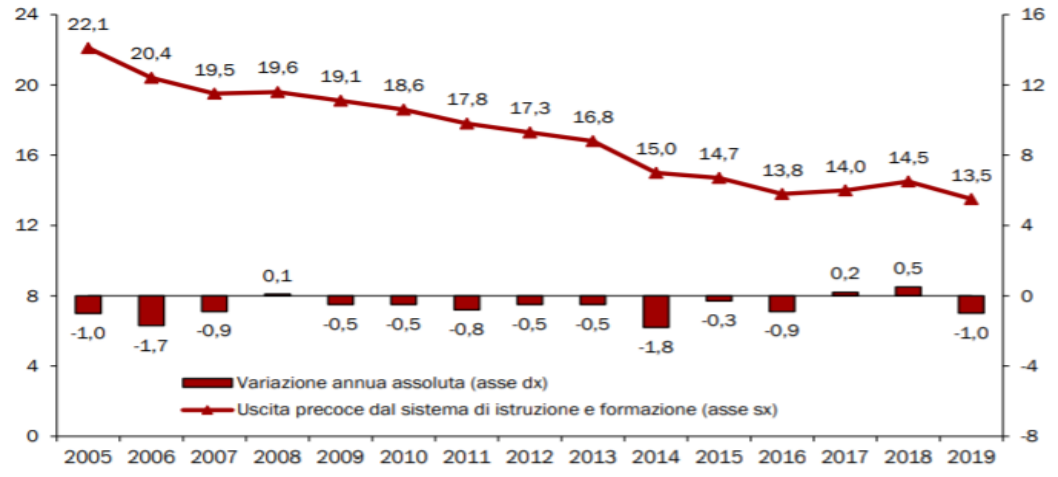


Fonte: Istat, Aspetti della vita quotidiana.

Dominio Istruzione e formazione

Il dominio 'Istruzione e formazionÈ è monitorato dall'indicatore **uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione**. Nel corso del 2019 l'indicatore ha registrato un miglioramento di 1,0 punti percentuali, portandolo al livello più basso registrato dal 2005. Nonostante l'interruzione dell'attività didattica in presenza dovuta a esigenze legate all'emergenza Covid-19, il Governo ha adottato misure per consentire agli alunni di proseguire gli studi per l'anno scolastico in corso in via telematica. La Legge 'Cura Italia' dispone misure destinate alle infrastrutture fisiche e informatiche e per i docenti, mentre il Decreto Legge n.22 dell'8 aprile 2020, convertito nella Legge n.41 del 6 giugno 2020, prevede interventi per garantire agli studenti di ogni ordine e grado la possibilità di fruire degli esami finali e proseguire con il successivo anno scolastico.

FIGURA III.16: USCITA PRECOCE DAL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE - ANNI 2005-2019 (valori percentuali e variazioni annue)



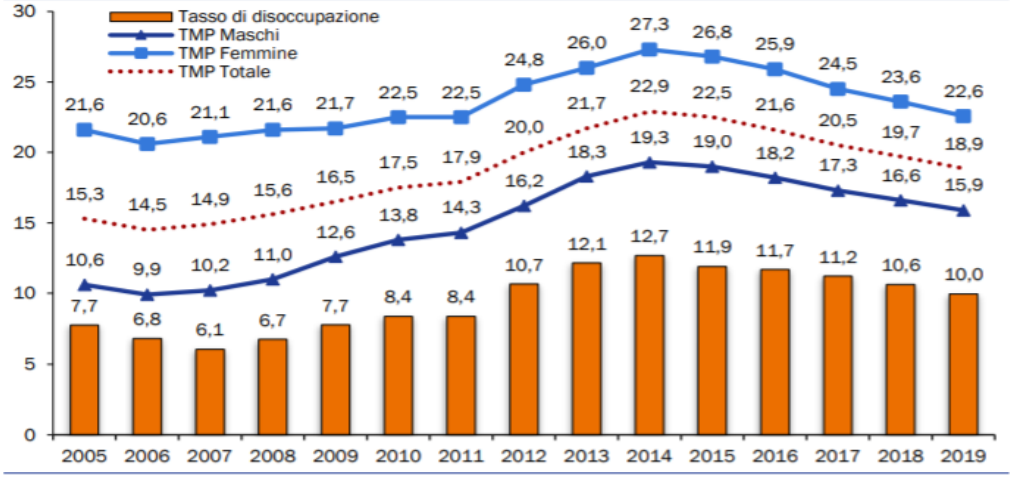
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro (uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione).

Dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita

Un altro importante aspetto dell'inclusione sociale è monitorato dal **tasso di mancata partecipazione al lavoro** (TMP), afferente al dominio 'Lavoro e conciliazione dei tempi di vita', che dal 2015 è in fase di miglioramento. Dai dati del 2019 emergono vari aspetti positivi, quali la riduzione del TMP totale e il restringimento del divario di genere (gender gap), sebbene permangono elevati divari territoriali. Nello specifico, nonostante il rallentamento dell'attività economica, nel 2019 è proseguito a ritmi sostenuti il miglioramento del TMP (-0,8 punti percentuali). Dalla scomposizione per genere dell'indicatore emerge che lo scorso anno si è registrato un miglioramento sia per le femmine che per i maschi, rispettivamente -1,0 punti percentuali e -0,7 punti percentuali. Dal 2015 il TMP femminile si è ridotto più velocemente del TMP maschile. Tali andamenti hanno generato una progressiva contrazione del gap maschi-femmine che si è attestato nel 2019 a 6,7 punti percentuali, il valore più basso dal 2005, anno in cui tale differenza era pari a 11,0 punti percentuali. Le previsioni per gli anni 2020 e 2021, predisposte sulla base del quadro macroeconomico contenuto nel DEF 2020, indicano che la prolungata fase di miglioramento dell'indicatore registrata a partire dal 2015 e che era prevista proseguire sulla base dei dati a disposizione al momento della stesura della Relazione BES 2020 si interromperà bruscamente a seguito dell'in-

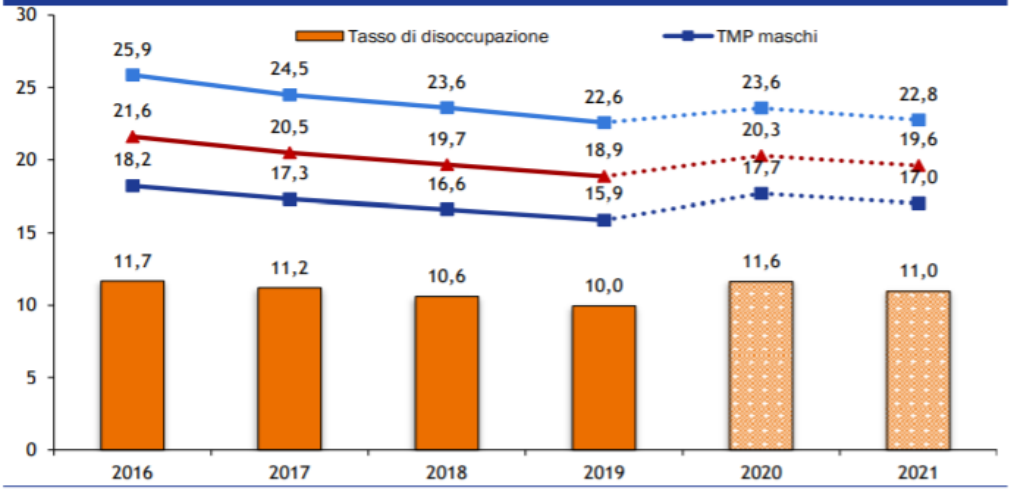
versione del ciclo economico prodotto dall'insorgere dell'epidemia. Nel dettaglio, nel 2020 si prevede un aumento del TMP totale di 1,4 punti percentuali rispetto al dato del 2019; tale variazione risulta essere più contenuta di quelle registrate nel biennio 2012-2013, ma superiore a quelle registrate nel biennio 2009-2010. Nel 2021 il progressivo recupero dell'attività economica sarà accompagnato da un graduale miglioramento del mercato del lavoro e conseguentemente anche il TMP è previsto ridursi di 0,7 punti percentuali, compensando parzialmente l'aumento previsto per il 2020. Le misure di contenimento dell'emergenza sanitaria hanno modificato radicalmente la situazione del mercato del lavoro costringendo numerose attività alla chiusura forzata per contenere la diffusione del virus. Conseguentemente sono state adottate misure volte ad allargare gli ammortizzatori sociali esistenti, quali la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, il Fondo di Integrazione Salariale e la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, a tutte le imprese costrette a limitare o arrestare l'attività a causa del Coronavirus. Sono state inoltre previste disposizioni per favorire il lavoro agile, quali: i) acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione dello stesso e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese; ii) stabilire che per il periodo dello stato di emergenza il lavoro agile costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa delle pubbliche amministrazioni.

FIGURA III.20: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO TOTALE E SCOMPOSIZIONE PER GENERE (valori percentuali) – ANNI 2005-2019



Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

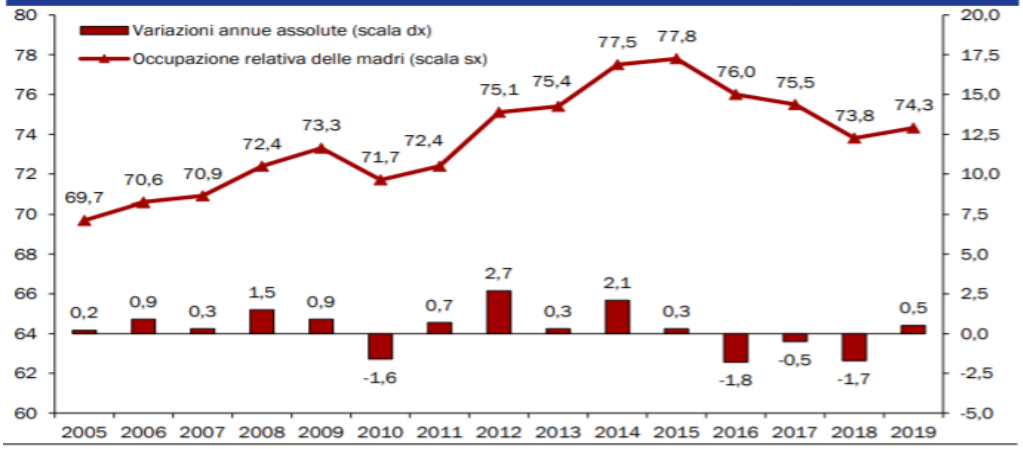
FIGURA III.25: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO TOTALE E SCOMPOSIZIONE PER GENERE (valori percentuali) – ANNI 2016-2021



Fonte: elaborazione MEF su dati Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

Il secondo indicatore del dominio 'Lavoro e conciliazione dei tempi di vita' attiene alla **partecipazione al lavoro delle donne di età compresa fra i 25 e i 49 anni con o senza figli** (ORM). Nel 2019 l'indicatore, dopo un triennio in cui i dati hanno mostrato un peggioramento, è migliorato di 0,5 punti percentuali rispetto al 2018. Il miglioramento osservato nel 2019 è imputabile all'aumento del tasso di occupazione delle madri (+0,4 punti percentuali) e alla sostanziale stabilità del tasso di occupazione delle non madri (+0,1 punti percentuali), rispettivamente il numeratore e il denominatore dell'ORM. Tra le misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza Covid-19, quelle più rilevanti in termini di conciliazione dei tempi di vita e, quindi, con impatti sull'indicatore ORM, riguardano l'estensione dei congedi parentali, la possibilità di usufruire di bonus per baby-sitter per i lavoratori dipendenti privati e agli iscritti in via esclusiva alla gestione separata e misure per favorire il lavoro agile.

FIGURA III.26: OCCUPAZIONE RELATIVA DELLE MADRI* - ANNI 2005-2019 (valori percentuali)

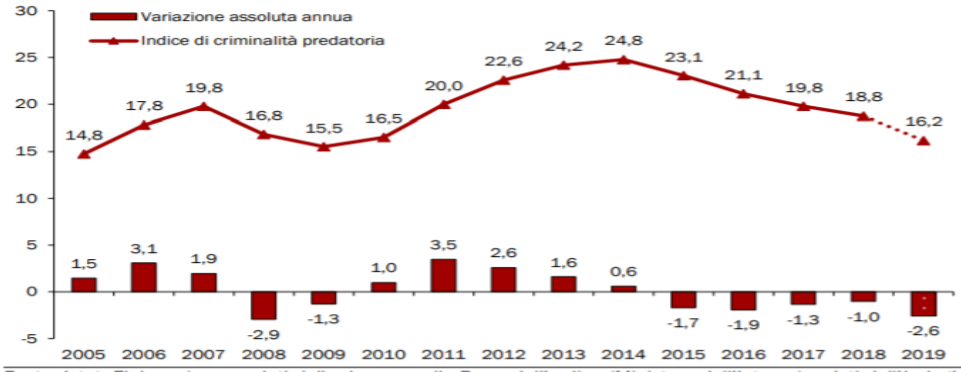


Fonte: Istat, *Rilevazione sulle Forze di lavoro*.
* Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli.

Dominio Sicurezza

L'indice di criminalità predatoria, che sintetizza tre sotto-indicatori, ovvero il numero di vittime di rapine, di furti in abitazione e di borseggi per mille abitanti, monitora il dominio 'Sicurezza'. Nel 2019 l'indice è risultato in forte contrazione rispetto al dato del 2018 (-2,6 punti percentuali), e, dopo un quinquennio di riduzioni ininterrotte, si è attestato sul valore più basso dal 2010. Il regime di distanziamento sociale, che limita in modo drastico i contatti sociali e gli spostamenti della popolazione dal proprio domicilio, avrà verosimilmente l'effetto di migliorare l'indice di criminalità predatoria per tutto il periodo in cui saranno vigenti.

FIGURA III.32: INDICE DI CRIMINALITÀ PREDATORIA - ANNI 2005-2019* (numero di vittime per 1.000 abitanti)

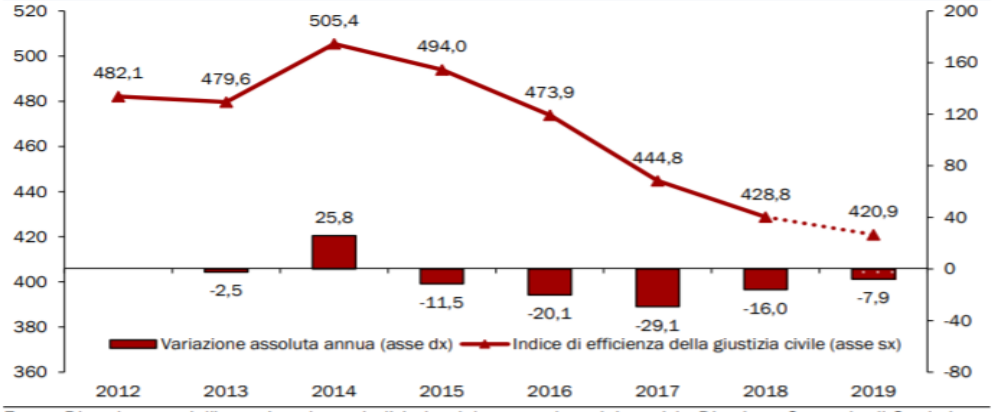


Fonte: Istat, Elaborazione su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) e dati dell'*Indagine sulla Sicurezza dei cittadini* (Istat).
(*) 2019: Istat, dati provvisori.

Dominio Politica e istituzioni

Al dominio 'Politica e istituzioni' appartiene **l'indice di efficienza della giustizia civile** (la durata media dei processi civili, definiti nell'anno). Dopo il picco di 505 giorni registrato nel 2014, il dato provvisorio del 2019 conferma la fase di prolungata riduzione dell'indicatore, avviata nel 2015, che ha portato a circa 421 giorni la durata media dei processi civili. Il DL 'Cura Italia' ha previsto la sospensione dei processi, la promozione della digitalizzazione e l'erogazione di un'indennità per i giudici onorari in servizio.

FIGURA III.39: DURATA MEDIA EFFETTIVA IN GIORNI DEI PROCEDIMENTI DEFINITI (1) PRESSO I TRIBUNALI ORDINARI - ANNI 2012-2019* (valori assoluti)

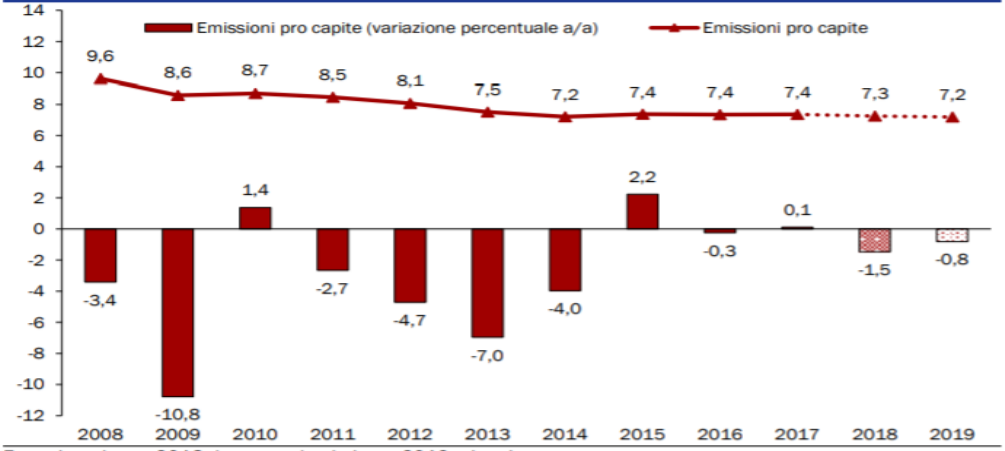


Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa.
(1) Settore CIVILE - Area SICID al netto dell'attività del Giudice tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza e della Verbalizzazione di dichiarazione giurata.
(*) 2019: dato provvisorio.

Dominio Ambiente

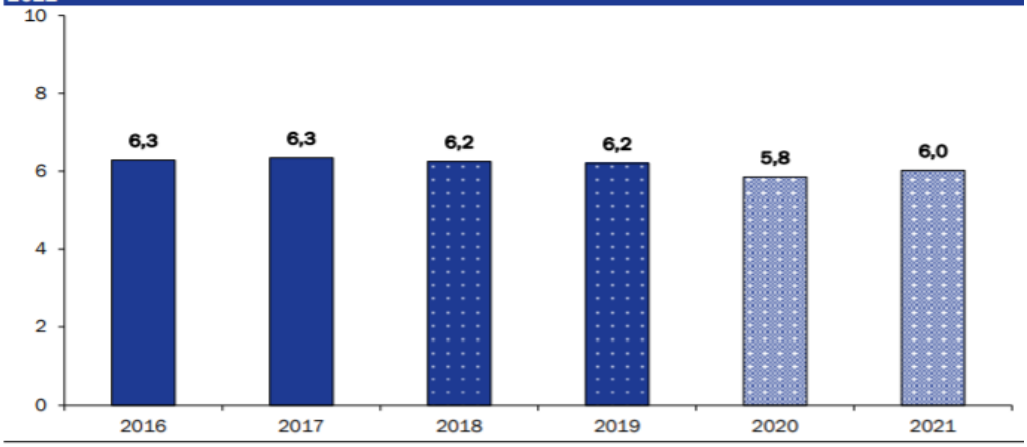
Le emissioni pro capite di CO2 e altri gas clima alteranti (indicatore del dominio 'AmbientÈ) secondo le stime fornite dall'Istat nel 2019 sono state, per il secondo anno consecutivo, inferiori rispetto a quelle dell'anno precedente eguagliando il valore minimo, pari a 7,2 tonnellate pro capite, registrato nel 2014. Rispetto al dato rilevato nel 2008 le emissioni nel 2019 si sono ridotte di 2,4 tonnellate pro capite, pari ad una contrazione del 25,2 per cento. Le misure eccezionali adottate dopo il mese di febbraio stanno provocando dei profondi cambiamenti, tuttora in corso, sul profilo emissivo del Paese rispetto a quanto riportato nella Relazione BES 2020. Il distanziamento sociale, la sospensione di molteplici attività produttive e la chiusura anticipata delle scuole genereranno in corso d'anno una riduzione delle emissioni di CO2 eq., la cui intensità dipenderà sia dalla tempistica e dalle modalità con cui avverrà il graduale rilassamento di tali misure, sia da eventuali effetti strutturali indotti dalle misure stesse, quali ad esempio il potenziamento del lavoro agile oltre la durata dell'epidemia. Tuttavia, dato che dal 10 marzo al 4 maggio la circolazione delle persone è stata soggetta a misure restrittive che ne hanno limitato fortemente le possibilità di spostamento, se non per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute e che l'allentamento di tali misure restrittive, avviata il 5 maggio, è stata parziale, si è deciso di adottare un approccio prudenziale escludendo dalla previsione delle emissioni di CO2 eq. per il 2020 e il 2021 quelle derivanti dal trasporto delle famiglie. Per il 2020, sulla base del quadro macroeconomico contenuto nel DEF 2020, si prevede una robusta riduzione delle emissioni di CO2 eq. pro capite, al netto di quelle imputabili ai trasporti delle famiglie, che dovrebbe portare l'indicatore intorno alle 5,8 tonnellate, per la prima volta al di sotto della soglia delle 6,0 tonnellate pro capite. Per il 2021, a seguito della ripresa delle attività produttive che dovrebbero recuperare parzialmente il calo delle attività registrato nel 2020, si prevede un rimbalzo delle emissioni che dovrebbero aumentare di 0,2 tonnellate pro capite, un valore comunque inferiore a quello stimato per il 2019. Il recente Decreto 'Rilancio' prevede il potenziamento dell'ecobonus, nello specifico, stabilisce l'incremento della detrazione che raggiunge il 110 per cento delle spese sostenute tra il 1° luglio 2020 e il 31 dicembre 2021 per specifici interventi volti ad incrementare l'efficienza energetica degli edifici.

FIGURA III.42: EMISSIONI DI CO2 E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PRO CAPITE (tonnellate equivalenti e variazioni a/a) - ANNI 2008-2019



Fonte:Istat-Ispra; 2018 dato provvisorio Istat; 2019 stima Istat.

FIGURA III.44: EMISSIONI DI CO2 E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PRO CAPITE AL NETTO DELLE EMISSIONI PRODOTTE DAL TRASPORTO DELLE FAMIGLIE (tonnellate di CO_2 equivalente per abitante) – Anni 2016-2021

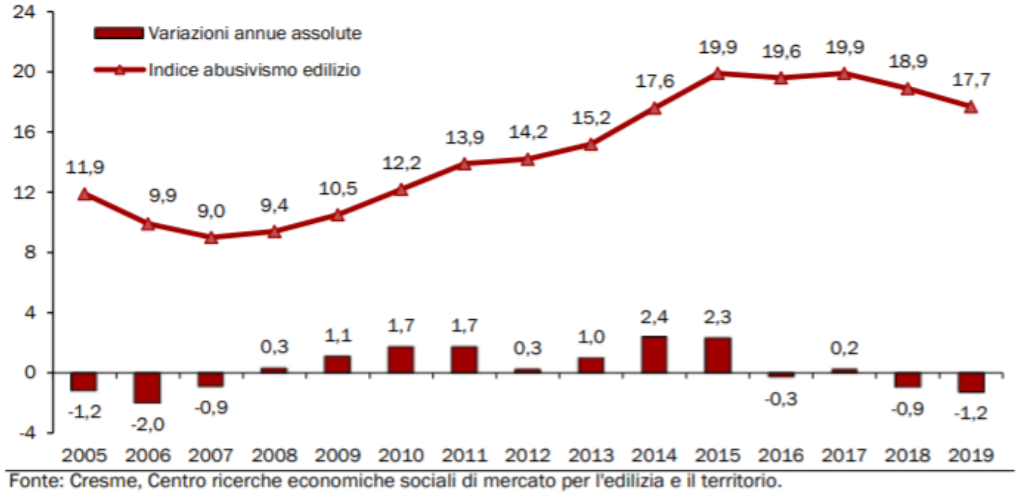


* Fonte:Istat-Ispra; 2018 dato provvisorio Istat; 2019 stima Istat; 2020-2021 previsione MEF.

Dominio Patrimonio culturale e paesaggio

Infine, **l'indice di abusivismo edilizio**, del dominio 'Paesaggio e patrimonio culturalÈ, dopo il triennio 2015-2017 durante il quale si è osservata una sostanziale stazionarietà, il numero di costruzioni abusive per cento costruzioni edificate legalmente si è ridotto sia nel 2018 che nel 2019, rispettivamente -1,0 punti percentuali e -1,2 punti percentuali, pur rimanendo ad un livello più che doppio rispetto al punto di minimo della serie registrato nel 2007. La decomposizione della variazione assoluta annua dell'indice di abusivismo evidenzia che il miglioramento che si ravvisa nell'ultimo biennio è legato all'andamento delle abitazioni legali, in crescita dopo 10 anni di forte diminuzione, e dalla contemporanea riduzione delle abitazioni illegali.

FIGURA III.45: INDICE DI ABUSIVISMO EDILIZIO - ANNI 2005-2019 (valori percentuali e variazioni assolute)



Fonte: Cresme, Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio.

2.2. POLITICHE ANTIEVASIONE E PROSPETTIVE FUTURE

Nel quadro delle priorità politiche e degli indirizzi strategici del Ministero dell'economia e delle finanze, la strategia di contrasto all'evasione continuerà ad essere improntata essenzialmente alle seguenti linee d'azione:

- fornire servizi di qualità sempre più orientati ai bisogni dei cittadini-contribuenti, anche al fine di mitigare, nell'attuale contesto emergenziale, gli effetti della pandemia da Covid 19;
- favorire la *tax compliance* e prevenire gli inadempimenti tributari;
- contrastare efficacemente fenomeni elusivi ed evasivi avvalendosi di strumenti di analisi dei dati a disposizione sempre più sofisticati.

Nel delineare i contributi più qualificanti del Dipartimento delle finanze all'attuazione delle azioni strategiche previste da questi indirizzi generali, questo contributo intende in particolare:

- illustrare i risultati aggiornati delle stime dell'evasione fiscale in Italia a seguito della recente pubblicazione dell'Aggiornamento alla "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" (d'ora in avanti "Relazione") per l'anno d'imposta 2018;
- esaminare gli effetti di alcune importanti misure di contrasto all'evasione fiscale, attraverso le valutazioni *ex-post* contenute nella Relazione;
- discutere le strategie future di contrasto all'evasione fiscale, di recente individuate dall'Amministrazione finanziaria nel "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva".

2.2.1. L'evasione fiscale in Italia

La "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva",[1] fornisce ogni anno una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico valutando il divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le somme che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi previsti a legislazione vigente, sulla base del confronto tra i dati delle dichiarazioni fiscali e le stime aggregate di Contabilità nazionale. Dalle ultime stime del *tax gap*[2], formulate in base ai dati diffusi dall'Istat a metà settembre[3], emerge che nel 2018 il valore aggiunto generato dal sommerso economico ha subito una flessione, attestandosi a 191,8 miliardi di euro, oltre 3 miliardi in meno dell'anno precedente, riducendo l'incidenza sul Pil al 10,8%, dall'11,2% del 2017.

1. La Relazione è predisposta dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, presieduta dal prof. Enrico Giovannini e composta da rappresentanti del Dipartimento delle finanze, da rappresentanti delle seguenti amministrazioni: INPS; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Università di Roma "La Sapienza"; Università degli studi "Roma Tre"; ISTAT; ANCI; Agenzia delle entrate; Banca d'Italia; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Guardia di Finanza.
2. La Relazione per il 2020 è stata pubblicata contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza ed è consultabile sul sito web del Ministero dell'economia e delle finanze http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva__Allegato__NADEF_2020.pdf
3. Le stime dettagliate degli aggregati relativi all'economia non osservata sono state successivamente diffuse dall'Istat con la nota "Economia non osservata nei conti nazionali" del 14 ottobre 2020.

La Tabella 1 mostra che, in media, per il triennio 2016-2018, il *gap* complessivo è stato pari a circa 106,3 miliardi di euro, di cui 94,7 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,6 miliardi di mancate entrate contributive. Nel complesso, l'evasione tributaria e contributiva è diminuita nel 2018 di 3,1 miliardi di euro (-2,9% rispetto al 2017), che corrisponde al saldo tra la riduzione dell'evasione tributaria (-3,7 miliardi di euro) e l'aumento dell'evasione contributiva (+578 milioni).
Assume particolare rilievo nella relazione di quest'anno la riduzione dell'evasione IVA di circa 3,7 miliardi di euro (da circa 36,9 miliardi di euro nel 2017 a quasi 33,2 miliardi di euro nel 2018). Il risultato è principalmente legato agli effetti dell'adozione delle importanti misure di contrasto all'evasione fiscale e di miglioramento della *tax compliance* introdotte negli anni più recenti. In particolare, ha generato significativi risultati l'introduzione e successiva estensione del meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di IVA. L'emersione dell'imponibile IVA ha determinato anche una riduzione dell'evasione di altre imposte. Registrano un miglioramento anche il *tax gap* in materia di accise sui prodotti energetici, in riduzione di 587 milioni di euro, di quello dell'IRES che diminuisce di circa 104 milioni di euro, nonché, per importi minori, dei *tax gap* dell'IRAP, dell'IMU e della cedolare sulle locazioni. Per quanto concerne l'IRPEF, invece, il *tax gap* aumenta di circa 709 milioni di euro, di cui 111 milioni per i lavoratori dipendenti irregolari e 598 milioni per lavoratori autonomi e le imprese.
La Tabella 2 riporta la dinamica della propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, ovvero del *tax gap* in percentuale dell'imposta che si potrebbe teoricamente riscuotere nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti. Nel 2018, rispetto al 2017, la propensione all'evasione si riduce di 1,3 punti percentuali, passando dal 21% al 19,7%. Tale diminuzione è più significativa se valutata al netto del *gap* attribuibile al lavoro dipendente irregolare, il cui valore passa dal 30,9% del 2017 al 29% del 2018 (1,9 punti percentuali). Sebbene quindi la propensione all'evasione si mantenga su livelli piuttosto elevati, il 2018 registra risultati particolarmente significativi sotto il profilo del contrasto all'evasione fiscale, soprattutto se confrontati con gli andamenti registrati nel corso degli scorsi anni.
Rispetto al 2017, l'andamento riflette soprattutto una flessione della propensione al *gap* IVA (3,3 punti percentuali) e, nonostante l'incremento in valori assoluti, della propensione al *gap* IRPEF dei lavoratori autonomi (2,2 punti percentuali); resta, invece, sostanzialmente invariata la propensione al *gap* relativa all'IRPEF da lavoro dipendente irregolare. Meno significative sono le riduzioni della propensione al *gap* delle altre imposte, pari a -0,7 punti percentuali per l'IRES e -0,4 punti percentuali per le locazioni. Registra un leggero aumento la propensione al *gap* legata al canone RAI (+0,5 punti percentuali) e IRAP (+0,1 punti percentuali).

Tabella 1: *gap* **delle entrate tributarie e contributive. dati in milioni di euro**

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-17	Media 2016-18**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)*	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449	111	4.297
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.175	31.596	32.188	33.812	32.092	32.690	598	32.865
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)*	643	715	780	768	799	800	1	789
IRES	10.437	9.729	8.029	8.877	8.798	8.695	-104	8.790
IVA	34.918	36.776	35.887	35.588	36.923	33.259	-3.664	35.257
IRAP	8.383	8.061	5.483	4.955	5.182	5.149	-32	5.095
LOCAZIONI	760	754	1.275	767	729	695	-33	730
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	239	13	235
ACCISE sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490	-587	1.726
IMU	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869	-3	4.910
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	266	19	255
Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)	**91.943**	**94.339**	**90.413**	**90.840**	**90.898**	**87.086**	**-3.812**	**89.608**
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	**96.561**	**99.018**	**95.397**	**95.711**	**96.035**	**92.335**	**-3.700**	**94.694**
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.362	2.586	2.784	2.764	2.928	2.953	26	2.882
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8.804	9.357	553	8.760
Totale entrate contributive	**10.021**	**11.014**	**11.300**	**10.883**	**11.731**	**12.310**	**578**	**11.641**
Totale entrate tributarie e contributive	**106.582**	**110.032**	**106.697**	**106.594**	**107.767**	**104.645**	**-3.122**	**106.335**

* La stima del *tax gap* dell'IRPEF da lavoro dipendente irregolare e delle relative addizionali si basa sull'ipotesi in cui i lavoratori dipendenti irregolari abbiano percepito la stessa retribuzione di quelli regolari (ipotesi 2, scheda tecnica Istat).
** La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

Tabella 2: propensione al gap nell'imposta

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2017 (in p.p)	Media 2016-2018*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)**	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	0,0	2,8%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	66,5%	67,6%	67,8%	67,9%	69,8%	67,6%	-2,2	68,4%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	6,6%	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%.	-0,2	7,2%
IRES	30,4%	28,0%	22,6%	23,8%	24,0%	23,4%	-0,7	23,8%
IVA	27,2%	27,9%	27,1%	26,6%	27,2%	24,0%	-3,3	25,9%
IRAP	22,7%	22,2%	20,1%	18,8%	19,1%	19,2%	0,1	19,0%
LOCAZIONI	9,1%	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,4%	-0,4	8,8%
CANONE RAI	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	0,5	10,3%
ACCISE sui prodotti energetici	6,2%	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,7%	-3,0	8,9%
IMU	27,0%	26,9%	26,5%	26,3%	25,8%	25,8%	0,0	26,0%
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	26,9%	26,5%	26,2%	-0,3	26,5%
Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI	**31,3%**	**31,6%**	**30,9%**	**30,7%**	**30,9%**	**29,0%**	**-1,9**	**30,2%**
Totale al netto della TASI	**22,1%**	**22,4%**	**21,3%**	**21,0%**	**21,0%**	**19,7%**	**-1,3**	**20,6%**

* La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza la TASI).

**Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).

Nella Relazione vengono anche riportati i risultati del *tax gap* dell'IRPEF dei lavoratori autonomi e dei soggetti che esercitano attività d'impresa, quantificati utilizzando un approccio c.d. *bottom up*, basato su dati microeconomici, anziché *top down,* ovvero basato sul confronto di dati aggregati e macroeconomici della Contabilità nazionale con le dichiarazioni fiscali.

La stima *bottom up* dell'evasione fiscale è determinata incrociando dati di fonte amministrativa e statistica (ad esempio, dati delle dichiarazioni fiscali e/o informazioni derivanti dai controlli e dagli accertamenti) e consente non solo di corroborare i risultati delle stime dell'evasione delle imposte dirette ottenute mediante approcci di tipo *top down* ma anche di elaborare stime puntuali dei tassi di evasione per livelli di reddito e per particolari categorie di individui/famiglie sulla base di caratteristiche anagrafiche e territoriali.

Nella letteratura economica, esistono almeno tre approcci per stimare l'evasione fiscale adottando una metodologia di stima di tipo *bottom up*. Un primo approccio, diffuso in Paesi come la Danimarca e gli Stati Uniti dove sono disponibili informazioni campionarie sui controlli individuali (*random audits*), si basa sull'utilizzo di micro dati

provenienti dalle attività di controllo e accertamento dell'Amministrazione finanziaria. Un secondo approccio, denominato *discrepancy method*, di tradizione italiana, in assenza di dati individuali, si basa sul confronto tra i redditi dichiarati a fini fiscali, aggregati per macro-categorie di soggetti, ed i corrispondenti redditi dichiarati in sede di indagini campionarie (ad esempio, EU-SILC). Un terzo approccio, denominato *consumption-based method*, utilizzato in diversi Paesi (Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia) e recentemente applicato al caso italiano anche dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica con dati aggregati, consente di quantificare il tasso di evasione in base alla relazione consumo-reddito[4].
La metodologia di stima dell'evasione IRPEF per il lavoro autonomo adottata dal Dipartimento delle Finanze[5] segue una versione particolarmente sofisticata del terzo approccio, che è stato sviluppato in due stadi, come discusso nel contributo di Bazzoli et al. (2020)[6]. Nel primo stadio si è costruito un *dataset* su base familiare mediante *matching* esatto dei soggetti, contenente informazioni sui consumi e sulle caratteristiche individuali e/o familiari, che derivano dall'Indagine sui consumi delle famiglie (fonte Istat) riferita all'anno 2013, e sui redditi dichiarati dagli stessi soggetti per gli anni 2009-2016[7]. In aggiunta, sono stati utilizzati dati sulla ricchezza immobiliare e finanziaria degli individui contenuti nell'Archivio dei Rapporti Finanziari disponibili per gli anni 2014-2017 ed in quelli fiscali.
Nel primo stadio, la relazione consumo-reddito è stata stimata utilizzando solo i dati sui consumi alimentari, che, a parità di condizioni individuali e familiari, si assume non registrino differenze significative tra lavoratori autonomi e dipendenti. I principali risultati ottenuti nel primo stadio dell'analisi stimano un tasso di evasione del reddito medio dei lavoratori autonomi pari a circa il 40% del reddito totale. Il tasso di evasione risulta generalmente più elevato per le famiglie con capofamiglia con un livello di istruzione basso (titolo di studio elementare) e alto (titolo di studio laurea e/o superiore), probabilmente a causa del settore produttivo in cui sono occupati i due gruppi di contribuenti (es. servizi alla persona e agricoltura per i livelli più bassi e professioni liberali per quelli alti). Dall'analisi risulta anche che, anche tenendo conto

4. La stima utilizza micro dati sui consumi e sui redditi. In particolare, la relazione consumo-reddito dei lavoratori autonomi viene confrontata, a parità di condizioni individuali e/o familiari, con la stessa relazione rilevata per la categoria dei lavoratori dipendenti, che si assume abbiano un tasso di evasione prossimo a zero. Lo scostamento osservato, a parità di condizioni individuali e familiari, tra i redditi dei lavoratori autonomi e dipendenti viene interpretato come misura dell'evasione attribuibile alla prima categoria di soggetti, seppure con le cautele legate soprattutto alla maggiore volatilità dei redditi degli autonomi, all'influenza della ricchezza e all'eterogeneità tra le preferenze dei due gruppi di consumatori.
5. Il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito di un progetto di studio e ricerca svolto in collaborazione tra il Dipartimento delle finanze e l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e la Fondazione Bruno Kessler-IRVAPP, ha sviluppato una stima dell'evasione fiscale IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese mediante l'utilizzo di un approccio di stima *bottom up*.
6. Vedi: Bazzoli, M., Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C. V., & Manzo, M. (2020). Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy (No. 2020-02). Research Institute for the Evaluation of Public Policies (IRVAPP), Bruno Kessler Foundation.
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Bazzoli-et-al._Evasion_DF_WP_ott-2020_0000-0001_merged.pdf
7. L'utilizzo di un arco temporale di osservazione più ampio per i redditi consente di approssimare il livello di reddito permanente come media su sette anni del reddito annuale, evitando quindi l'utilizzo del metodo delle variabili strumentali, in assenza di strumenti convincenti per limitare il problema dell'endogeneità del reddito corrente (Engström and Hagen, 2017; Bazzoli et al. 2020).

di una scala di equivalenza tra i redditi, i soggetti single mostrano un tasso di evasione maggiore rispetto alle famiglie in coppia.
Nel secondo stadio, si utilizzano i tassi di evasione stimati nel primo stadio per i lavoratori autonomi e le imprese come input della componente italiana del modello di microsimulazione fiscale EUROMOD. In questo modo, è possibile quantificare gli effetti dell'evasione fiscale dei lavoratori autonomi, in termini di base imponibile evasa, di IRPEF e di contributi sociali evasi e studiarne gli effetti distributivi[8]. Dalle stime si evince che il reddito da lavoro autonomo e impresa evaso è pari a circa 71,5 miliardi di euro, a cui corrisponde un'IRPEF evasa pari a circa 26 miliardi di euro. Inoltre, per l'anno 2018, i contributi sociali dei lavoratori autonomi evasi ammontano a circa 8,6 miliardi di euro. Dalle stime effettuate risulta che l'IRPEF evasa si concentra nei decimi di reddito più elevati, con l'ultimo decimo di reddito che avrebbe un'aliquota media pari al 45% circa, rispetto all'attuale 22% circa, se fosse sottoposto a imposizione fiscale anche il reddito da lavoro autonomo e impresa non dichiarato. In aggiunta, dai risultati emerge che, con riferimento all'evasione fiscale, la distribuzione del reddito imponibile equivalente in Italia risulta essere più diseguale: l'indice di Gini in presenza di evasione risulta essere più alto di circa il 5% (0,448) rispetto a quello in assenza di evasione (0,425).
Infine, è utile rilevare che i risultati ottenuti con la metodologia *bottom up* qui descritta sono in linea con le quantificazioni ufficiali del *tax gap* IRPEF complessivo sul lavoro autonomo e da impresa ottenuti mediante l'applicazione della metodologia *top down*, pari a circa 29,9 miliardi per l'anno 2018 relativamente all'IRPEF non dichiarata[9].

2.2.2. I risultati delle politiche antievasione

Tra le principali novità della Relazione 2020 rientrano le analisi di alcune delle misure recentemente introdotte e/o modificate per prevenire e contrastare l'evasione fiscale. In particolare, vengono: aggiornati gli effetti del passaggio dagli studi di settore agli indicatori di affidabilità con riferimento ai risultati per l'anno d'imposta 2018; valutati *ex post* gli effetti dell'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per tutte le operazioni commerciali con soggetti IVA (B2B) e consumatori finali (B2C); *iii*) illustrati i primi dati riguardanti l'avvio del processo graduale di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi; *iv*) evidenziati gli effetti complessivi derivanti dall'adozione del meccanismo di *split payment* dall'anno di imposta 2015 all'anno di imposta 2019. Per ciò che concerne i nuovi Indici Sintetici di Affidabilità fiscale (ISA), i principali risultati economici, come i ricavi o compensi medi dichiarati, il valore aggiunto medio e il reddito medio d'impresa o di lavoro autonomo, evidenziano generalizzati miglioramenti dal punto di vista delle grandezze economiche nel 2018 rispetto al periodo

8. La scelta del modello di microsimulazione EUROMOD, alternativamente all'utilizzo del modello di microsimulazione tax-benefit del Dipartimento delle finanze, è motivata dal fatto che il primo (EUROMOD) consente di utilizzare il campione di dati proveniente dall'Indagine sui consumi delle famiglie, mentre il secondo (tax-benefit Dipartimento delle finanze) è costruito a partire dal campione di dati proveniente dall'Indagine EU-SILC.
9. La differenza tra i risultati *bottom up* e *top down* può essere spiegata principalmente dal fatto che, nell'approccio *bottom up* si considerano come famiglie di lavoratori autonomi le famiglie con una quota di reddito da lavoro autonomo e impresa uguale o superiore al 50% del reddito totale. Di conseguenza, l'approccio *bottom up* non consente di quantificare l'evasione IRPEF delle famiglie con una quota di reddito da lavoro autonomo e impresa inferiore al 50% del totale, a differenza dell'approccio *top down*, che affidandosi ai dati di Contabilità nazionale, permette di misurare il *tax gap* IRPEF anche per questa categoria di lavoratori autonomi e impresa.

d'imposta precedente. Al tempo stesso, la platea dei beneficiari del regime premiale degli ISA è notevolmente aumentata e, con essa, il regime premiale previsto dai nuovi indici che risulta più favorevole di quello degli studi di settore. Se nel 2017 solo il 18,5% dei soggetti accedeva al regime premiale, nel 2018 il 39,4% dei contribuenti ne ha beneficiato. In sintesi, quindi, gli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale hanno consentito a molti più soggetti di accedere al regime premiale, con un aumento dei nei ricavi o compensi medi (+ 8,9%) e totali (+ 9,1%) dichiarati.

L'introduzione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica, a partire dal 1° gennaio 2019, consente all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute fra imprese e di effettuare controlli tempestivi e automatici, imprimendo anche un impulso significativo alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa. L'obbligo della fatturazione elettronica si è perciò rivelato uno strumento efficace nel contrasto alle pratiche evasive da omessa dichiarazione grazie alla tempestività, tracciabilità e capillarità delle informazioni che vengono acquisite dall'Amministrazione fiscale. Nella Relazione 2020 si illustra una duplice valutazione *ex post*: un aggiornamento delle stime di tipo macro, già presentate nella precedente Relazione; un approccio di tipo micro finalizzato ad investigare i nessi di causalità tra l'introduzione della fatturazione e il recupero di *compliance*. L'approccio di tipo macro si fonda sul confronto tra il gettito IVA, sterilizzato da effetti normativi differenti dall'introduzione della fatturazione elettronica e dalle componenti riconducibili all'evoluzione del ciclo economico con opportuni indicatori macro di riferimento, che sono rappresentativi di un'evoluzione tendenziale delle entrate. Sottraendo l'ammontare del gettito calcolato sulla base dell'indicatore macro di riferimento all'IVA netta di competenza, appare verosimile che l'introduzione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica ha provocato un effetto positivo sulla *compliance*, con un incremento del gettito quantificabile tra circa 1,7 e 2,1 miliardi di euro. Per verificare se il residuo non spiegato sia imputabile specificatamente all'introduzione della fatturazione elettronica, è stata condotta un'analisi di tipo micro basata sulla costruzione di un modello econometrico. Lo studio confronta i dati dichiarativi delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche trimestrali IVA relativi ai primi due trimestri del 2018 con quelli relativi ai due trimestri corrispondenti del 2019. L'analisi ha consentito di stimare, su base semestrale, che la fatturazione elettronica ha indotto un extra-gettito quantificabile in un ammontare compreso tra 217 e 277 milioni di euro annui relativamente all'IVA esigibile e a circa 376 milioni di euro annui relativamente all'IVA detratta dei settori presi ad esame. Pertanto, l'analisi di tipo microeconomico conferma l'esistenza di un nesso causale tra l'incremento del gettito IVA e l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica, fornendo risultati coerenti con quelli ottenuti con l'approccio macroeconomico.

L'introduzione dell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi è avvenuto in modo graduale, a partire dal 1° aprile 2017 con riferimento all'utilizzo dei distributori automatici. Dal 1° luglio del 2018 l'obbligo è stato esteso alle cessioni verso i consumatori finali di benzina e gasolio per gli impianti ad elevata automazione, e a partire dal 1° settembre 2020 per gli altri impianti, con obbligo generalizzato a partire dal 1° gennaio 2021. Il processo di memorizzazione e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri per gli altri operatori è stato previsto prima in via opzionale e dal 1° gennaio 2020 gradualmente in via obbligatoria. La

memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, sostituendo lo scontrino e la ricevuta fiscale, completa il progetto di digitalizzazione certificando le operazioni del commercio al dettaglio e attività assimilate rivolte ai consumatori finali (B2C). Alla data del 31 luglio 2020, gli operatori IVA che risultano aver avviato il processo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi sono circa 1,2 milioni, di cui circa 990 mila mediante l'uso di registratore di cassa telematico e circa 530 mila mediante l'uso della procedura web dell'Agenzia delle entrate (circa 320 mila operatori utilizzano entrambe le modalità).
Il meccanismo dello *split payment* prevede che il cessionario/committente non corrisponde l'IVA al proprio cedente/prestatore ma la versa direttamente all'erario. Il recupero di gettito conseguente all'adozione del primo meccanismo di *split payment*, che prevedeva il versamento dell'IVA da parte della Pubblica amministrazione (PA) per i beni e servizi da essa acquistati, è pari a circa 3,5 miliardi di euro, come riportato nella relazione tecnica allegata alla lettera inviata dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Commissione europea in data 3/12/2019. La quantificazione si basa sui risultati di un'analisi controfattuale improntata dall'Agenzia delle entrate e illustrata nella precedente Relazione del 2019, che mostrano come per i fornitori della Pubblica amministrazione, per le medesime transazioni, la somma della minore IVA a debito dell'incremento delle compensazioni e dei rimborsi risulti inferiore ai versamenti effettuati dalla PA. L'estensione della misura anche alle società controllate e partecipate dalla Pubblica amministrazione, nonché dalle società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana, a partire dall'anno di imposta 2017, ha comportato un incremento di *compliance* di ulteriori 1,1 miliardi di euro. Tale stima riprende i risultati di un'analisi controfattuale realizzata dall'Agenzia delle entrate, applicando una metodologia simile a quella utilizzata per la valutazione degli effetti della prima introduzione alla sola PA. Anche in questo caso si dimostra come per i fornitori destinatari dell'ampliamento, per le medesime transazioni, la somma della minore IVA a debito dell'incremento delle compensazioni e dei rimborsi risulti inferiore ai versamenti effettuati dagli acquirenti[10].

2.2.3. Prospettive future

Tenuto conto del nuovo contesto economico-sociale e delle dinamiche evolutive che si vanno delineando come conseguenza dell'evento epidemiologico, la lotta all'evasione e all'elusione fiscale continuerà ad essere considerata un obiettivo prioritario per l'amministrazione finanziaria.
In continuità con molte misure adottate dalle precedenti amministrazioni, le ultime manovre di bilancio hanno previsto, da un lato, l'introduzione di alcune importanti misure finalizzate al recupero di gettito nel corso del prossimo triennio; dall'altro, una strategia più ampia di contrasto all'evasione fiscale con effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un periodo più lungo.

10. Nel 2017, inoltre, a seguito dell'adozione dello *split payment*, le società partecipate delle Pubbliche amministrazioni e le maggiori società quotate in borsa hanno usufruito di un periodo di dilazione del versamento dell'imposta sugli acquisti per cui la misura ha espletato i suoi effetti scontando alcuni mesi di ritardo. Ciò ha comportato un incremento dello stock di crediti del 2017 pari a circa 3,7 miliardi di euro. In base alle prime elaborazioni sulle dichiarazioni dell'anno di imposta 2018, tale incremento si è completamente riassorbito rendendo verosimile l'ipotesi di una riduzione attesa del *gap* IVA.

Con riguardo alle prime, a titolo esemplificativo, si pensi all'introduzione degli indici sintetici di affidabilità (ISA), alla previsione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. L'azione di contrasto all'evasione fiscale sarà, inoltre, perseguita attraverso un piano organico basato sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti nonché su una nuova e più efficace alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. Il contrasto all'evasione fiscale sarà, infine, perseguito anche agevolando, estendendo e potenziando i pagamenti elettronici e riducendo drasticamente i costi delle transazioni *cashless*. Agendo contemporaneamente sulle due leve a disposizione – azioni di policy ed efficientamento delle performance dell'Amministrazione finanziaria – sarà possibile aggredire, e auspicabilmente ridurre, il *tax gap*.

Le misure di contrasto dell'evasione fiscale, sinora adottate, sono state indirizzate a contrastare, in una prima fase, fenomeni diffusi di omesso versamento dell'IVA e, parzialmente, quelli legati all'evasione IVA da omessa dichiarazione. Per conseguire questi obiettivi sono state introdotte le misure di *split payment* o di *reverse charge*, che trasferiscono l'onere del versamento dell'imposta dal venditore all'acquirente più affidabile sul piano fiscale; in una fase successiva, l'evasione IVA da omessa dichiarazione e le frodi sono state efficacemente contrastate attraverso l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dalle sole transazioni B2G a tutte le transazioni tra soggetti IVA (B2B), nonché attraverso l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni effettuate al consumo finale (B2C). Le valutazioni *ex-post* hanno confermato l'efficacia di tali misure nel contrasto all'evasione da omesso versamento e da omessa dichiarazione e hanno consentito di accertare un significativo recupero di gettito per effetto della loro introduzione.

Le nuove misure di contrasto dell'evasione fiscale previste dalla manovra di bilancio 2020 sono ora indirizzate a contrastare la terza componente dell'evasione, ovvero l'omessa fatturazione o evasione con consenso, attraverso due principali innovazioni: i) l'ampliamento del patrimonio informativo attraverso nuove acquisizioni di microdati, nonché attraverso l'utilizzo integrato delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione fiscale; ii) l'incentivo all'uso di strumenti di pagamento elettronici in settori in cui il contante è ancora troppo diffuso (c.d. piano "Italia Cashless"). Queste misure si collocano nel quadro di un'importante riforma strutturale che non è limitata solo al contrasto all'evasione ma che persegue obiettivi strategici di riduzione del *gap* nell'utilizzo dei pagamenti digitali rispetto al contante, che secondo stime della Banca d'Italia assorbe lo 0,4% del Pil in termini di sicurezza e gestione dei valori,[11] e di modernizzazione del sistema Paese.

A tal proposito, risulta necessario ricordare che l'approvazione da parte della Commissione europea dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), previsti nell'ambito dell'erogazione delle risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), è subordinata all'implementazione delle riforme strutturali in linea con le Raccomandazioni per l'Italia approvate dal Consiglio, *Country Specific Recommendations* (CSR), nel biennio 2019-20. In particolare, la prima Raccomandazione (CSR1), in merito alla politica fiscale, prevede di "contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa

11. Cfr. "Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia", Tematiche istituzionali, marzo 2020.

fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti".
Più in dettaglio, in linea con queste linee strategiche, sono state introdotte le seguenti misure: la possibilità dell'Amministrazione finanziaria di integrare le banche dati di cui già dispone con i dati dell'Archivio dei rapporti finanziari, previa pseudoanonimizzazione dei dati personali; la riduzione del limite massimo di utilizzo del contante (da 3.000 a 2.000 euro da luglio 2020 e a 1.000 euro da gennaio 2022) in transazioni esterne al circuito degli intermediari bancari; il potenziamento della lotteria dei corrispettivi se le transazioni sono effettuate con mezzi di pagamento tracciabili[12]; la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall'Irpef nella misura del 19 per cento solo se la spesa viene effettuata mediante strumenti di pagamento tracciabili; lo stanziamento di 4,7 miliardi per gli anni 2021 e 2022 (recentemente rifinanziato dall'art. 73 del Decreto 14 agosto 2020, n. 104, c.d Decreto Agosto), per l'introduzione del meccanismo del cd. "cashback", in via sperimentale già a partire dall'8 dicembre 2020, ovvero l'erogazione di rimborsi e premi in denaro alle persone fisiche maggiorenni, residenti nel territorio dello Stato, che avranno effettuato pagamenti elettronici negli esercizi fisici, al di fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione.
In generale, per quanto concerne il contrasto all'evasione fiscale derivante dal fenomeno dell'omessa fatturazione e, quindi, dell'evasione con consenso, l'approccio del Governo è ispirato al principio di favorire un contrasto d'interesse tra la parte acquirente e la parte venditrice, al fine di incentivare l'emersione di base imponibile. Occorre distinguere due tipologie di contrasto di interessi: i) quello a livello microeconomico, in cui l'acquirente viene incentivato a richiedere la fattura, la ricevuta fiscale o lo scontrino al venditore; e ii) il contrasto d'interessi a livello macroeconomico, in cui i contribuenti in termini aggregati vengono incentivati all'adempimento spontaneo, ovvero al miglioramento della *tax compliance*.
Per quanto concerne il contrasto d'interessi a livello microeconomico, l'ostacolo principale per il *policy maker* è legato al fatto che il livello ottimale di detrazione fiscale in grado di stimolare l'emersione di base imponibile, ovvero da un punto di vista della teoria economica di garantire un equilibrio a prova di collusione, risulta troppo elevato e comunque tale da rendere l'eventuale emersione di base imponibile insufficiente a compensare la perdita di gettito che si genererebbe sulla base imponibile emersa. Per questa ragione, il Piano Italia *Cashless* ha introdotto meccanismi premiali probabilistici, come la lotteria degli scontrini, e ha incentivato i pagamenti tracciabili, che rendono più difficile l'occultamento dei corrispettivi.
Per quanto concerne il contrasto d'interessi a livello macroeconomico, si tratta di introdurre il principio della c.d. restituzione ai contribuenti onesti delle risorse ottenute attraverso il miglioramento della *tax compliance*. La novità del disegno di legge di bilancio è, infatti, la costituzione di un "Fondo per la fedeltà fiscale" da alimentare con le entrate effettivamente generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti, che sarà destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. Il Governo intende, infatti, rafforzare il patto fiscale con i cittadini italiani che premi la fedeltà fiscale e contributiva di imprese e lavoratori.

12. L'articolo 141 del Decreto Legge n. 34 del 19 maggio 2020, c.d. Decreto Rilancio, ha modificato la data di avvio della lotteria degli scontrini, spostandola al 1° gennaio 2021.

2.3. LA STRAORDINARIA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2020 PER EFFETTO DELLA PANDEMIA COVID-19

Mario Collevecchio - Docente SPISA – Università di Bologna

Abstract

L'anno 2020, l'anno della pandemia da Coronavirus Covid-19, l'anno che ha seminato ansia, timore e morte, l'anno che ha costretto all'isolamento nella vita sociale e ad una inaudita crisi delle attività economiche, l'anno nero si è tinto di un profondo rosso con riferimento alla gestione del bilancio 2020. Gli interventi pubblici rivolti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica si sono svolti in un evidente clima di assoluta necessità ed urgenza dando luogo ad una serie continua di decreti-legge rivolti a stabilire regole restrittive e di comportamento per prevenire il diffondersi dell'epidemia e, nello stesso tempo, a operare interventi di natura economica e finanziaria diretti a potenziare il sistema sanitario, a indennizzare lavoratori, imprese e famiglie e ad avviare la ripresa. Ma questi interventi hanno avuto bisogno di utilizzare ingenti risorse finanziarie e di qui il ricorso massiccio all'indebitamento. In questo paper vengono esaminate le fasi del processo a partire dalla sospensione delle regole dell'Unione europea in materia di politiche di bilancio attraverso la decisione, adottata il 20 marzo 2020, di applicare la c.d. general escape clause che consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine. Da qui nascono i quattro scostamenti di bilancio che il Parlamento ha via via autorizzato nel corso dell'anno e che, elevando in modo enorme il ricorso al mercato, hanno consentito l'emanazione dei successivi provvedimenti legislativi di intervento. Si tratta in particolare dei decreti-legge 18 (Cura Italia), 34 (Rilancio), 104 (Agosto), tutti convertiti in legge con numerose modificazioni, e dei quattro decreti-legge Ristoro, riuniti nella legge 18 dicembre 2020, n.176. La produzione normativa è apparsa frammentaria e confusa, sospinta di volta in volta dalle varie fasi dell'emergenza epidemiologica, dalla complessità e drammaticità delle situazioni da affrontare con particolare riferimento all'esigenza di potenziare il sistema sanitario con gli ospedali presi d'assalto, alla paralisi della scuola in presenza, alla grave sospensione di molte attività economiche e culturali, alla conseguente necessità di intervenire nel mondo del lavoro bloccando i licenziamenti e rafforzando gli ammortizzatori sociali. Forse non era possibile operare diversamente, ma in verità in molte disposizioni dei decreti esaminati è possibile scorgere anche elementi di ripresa non trascurabili. L'esame dei provvedimenti legislativi, condotto prevalentemente negli aspetti finanziari, pone in evidenza che l'onere complessivo sostenuto dallo Stato per l'anno 2020, in termini di maggiori spese e minori entrate, **è** stato di circa 225 miliardi di euro in valore assoluto e di 113 miliardi in termini di indebitamento netto. Si registra di conseguenza un salto stratosferico del rapporto deficit/PIL delle AP che passa dall'1,6 per cento del 2019 al 9,5 per cento nel 2020 e del rapporto debito/PIL che passa dal 134,6 per cento del 2019 al 155,6 per cento nel 2020. Ma le ingenti risorse finora impiegate non sono ancora sufficienti a riparare i danni incalcolabili della pandemia. Ecco perché nel bilancio 2021-2023 sono previsti ulteriori interventi di sostegno alle imprese, alle famiglie e al lavoro e si può pertanto ritenere che la serie dei provvedimenti legislativi di "ristoro" proseguirà fino a quando il perdurare della pandemia renderà necessario ricorrere a misure restrittive. È tuttavia evidente che si manifesta assolutamente indispensabile

utilizzare a pieno e presto le consistenti fonti di finanziamento derivanti dall'Unione Europea, e in particolare dal Next Generation EU, ponendo in essere programmi e progetti strategici e operativi in grado di avviare e realizzare in concreto il rilancio dell'economia e il ritorno alla normalità della vita sociale in una prospettiva di miglioramento.

2.3.1. La pandemia: un evento eccezionale e imprevedibile

Quando alla fine di dicembre del 2019 il Parlamento ha approvato con il voto di fiducia il bilancio dello Stato 2020, attraverso un maxiemendamento presentato dal Governo all'ultimo momento e neanche discusso alla Camera, nessuno poteva immaginare che le previsioni e di entrata e di spesa sarebbero state travolte da un evento eccezionale di lì a poco. La rapida diffusione in Italia e in Europa e poi in tutto il mondo della tragica epidemia da coronavirus Covid-19 rendeva necessario intervenire in via immediata mobilitando tutte le risorse disponibili anche al di là dei limiti posti dai trattati dell'Unione Europea alle politiche di bilancio.

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità dichiara lo stato di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus. Subito dopo, il 31 gennaio, con atto del Presidente del Consiglio dei ministri, viene deliberata la "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza, del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" per un periodo di sei mesi, successivamente prorogato fino al 31 gennaio 202. Nella stessa delibera si stabilisce che all'attuazione dei primi interventi provvede il Capo del dipartimento della protezione civile, con proprie ordinanze, utilizzando la somma di 5 milioni di euro a valere sul Fondo per le emergenze nazionali. L'assegnazione era del tutto provvisoria in attesa di poter valutare l'impatto finanziario dell'epidemia che a quella data era ancora incognita. Già nel mese di febbraio si avvertiva tuttavia l'assoluta esigenza di intervenire nel campo sanitario per potenziare gli ospedali e per fronteggiare il diffondersi dell'epidemia predisponendo una serie di interventi che avrebbero dato luogo al decreto-legge "Cura Italia". Occorreva tuttavia assicurare la copertura finanziaria ad una mole ingente di spese non previste in bilancio ricorrendo ad una manovra eccezionale d' indebitamento. L'operazione si manifestava possibile in quanto la Commissione UE aveva già concesso margini di flessibilità alle regole del Patto di stabilità e crescita per fronteggiare l'emergenza sanitaria che aveva colpito tutti i Paesi. In particolare, il 20 marzo aveva disposto l'applicazione della c.d. general escape clause che consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) a condizione che non venga compromessa la sostenibilità della finanza pubblica nel medio periodo. La clausola non sospende l'applicazione del Patto, né le procedure del Semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale, ma assicura agli Stati membri il necessario spazio di manovra di bilancio per contrastare le conseguenze sanitarie ed economiche della crisi pandemica da Covid-19. La decisione veniva assunta ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 1466/97 in quanto la pandemia è da considerare evento eccezionale e inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro da cui derivano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del medesimo. La deviazione dal percorso di aggiustamento va comunque motivata, autorizzata dalla Commissione e accompagnata da un

piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine.
In questo paper esamineremo gli scostamenti di bilancio richiesti dal Governo e autorizzati dal Parlamento, la loro grave incidenza sui saldi del bilancio 2020, i principali contenuti dei provvedimenti legislativi emanati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, gli aspetti finanziari dei medesimi e l'enorme entità degli oneri conseguenti.

2.3.2. Gli scostamenti di bilancio

L'applicazione della clausola generale di salvaguardia decisa dalla Commissione UE apre la strada delle richieste da parte del Governo al Parlamento dell'autorizzazione agli scostamenti di bilancio. A tale riguardo, l'articolo 6 della legge n. 243 del 24 dicembre.2012, emanata in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, prevede che qualora il Governo ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico al fine di fronteggiare eventi eccezionali, presenti alle Camere, sentita la Commissione europea, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. La relazione contiene una specifica richiesta di autorizzazione che indica la misura e la durata dello scostamento, stabilisce le finalità alle quali destinare le risorse e definisce il Piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Lo scostamento di bilancio va dunque definito, in maniera più appropriata, come scostamento dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine. Si ricorda al riguardo che L'OMT è riferito al saldo di bilancio strutturale. Quest'ultimo è dato dal saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto del ciclo economico e delle misure una tantum di bilancio. Per l'Italia l'OMT corrispondeva, per il triennio 2020-2022, al raggiungimento di un avanzo strutturale di bilancio pari allo 0,5% del PIL**.** Obiettivo largamente disatteso per effetto della pandemia subentrata.

Primo scostamento

È richiesto al Parlamento dal Governo con la Relazione presentata il 5 marzo e integrata l'11 successivo in seguito all'adozione delle prime misure do lockdown. In essa il Governo fa presente che è necessario assumere iniziative di carattere straordinario e urgente per far fronte alle rilevanti e esigenze di natura sanitaria, economica e sociale derivanti dall'emergenza epidemiologica. Il pacchetto di misure che il Governo intende adottare prevede maggiori risorse da destinare al potenziamento del sistema sanitario pubblico, alla protezione civile, alle forze dell'ordine e ai primi interventi di contrasto ai disagi economici e sociali rivolti al sostegno dei redditi, agli ammortizzatori sociali, alla salvaguardia dell'occupazione, alle aziende dei settori più colpiti dalle restrizioni. Per questi motivi, il Governo, sentita la Commissione europea, chiede l'autorizzazione ad una maggiore spesa per il 2020 di :

- 25 miliardi di euro, in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno
- 20 miliardi di euro, in termini di indebitamento netto.

Per quanto riguarda l'aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, la relazione del Governo prevede il rinvio alla presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) nel mese di aprile.

La richiesta viene accolta dalla Camera e dal Senato con Risoluzioni in data 11 marzo approvate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.
Si ricorda che il saldo netto da finanziare è dato dalla differenza negativa tra entrate finali e spese finali**;** il fabbisogno attiene alle previsioni di cassa ed è dato dalla differenza tra incassi e pagamenti finali; l'indebitamento netto è dato dalla differenza negativa tra le entrate finali, al netto della riscossione dei crediti, e le spese finali, al netto delle acquisizioni di attività finanziarie. Le somme rese disponibili da questo primo scostamento di bilancio vengono utilizzate quasi interamente per finanziare gli oneri del decreto-legge 17 marzo 2020,n.18 (decreto "Cura Italia") per il quale era stato richiesto. Una parte dell'indebitamento netto, pari a 3,3 miliardi di euro, verrà invece utilizzata per concorrere a finanziare il successivo decreto-legge 19 maggio 2020, n.34 (decreto "Rilancio"). Una piccola somma, per così dire, di 10,9 milioni di euro è infine utilizzata per finanziare il decreto-legge 8 aprile 2020, n.23 che introduce, tra l'altro, misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese (decreto "Liquidità").

Secondo scostamento
È richiesto dal Governo con Relazione in data 24 aprile. Premesso che le misure assunte fin**o** ad allora rappresentavano una prima risposta per proteggere la salute dei cittadini, assicurare il buon funzionamento del sistema sanitario e ospedaliero e per fronteggiare le più immediate esigenze di natura economica e sociale, il Governo ritiene di dover continuare nell'azione di contrasto alla diffusione dell'epidemia e di sostegno delle imprese e al lavoro potenziando gli interventi anche con riferimento agli anni successivi al 2020. In particolare, viene indicata la finalità di provvedere alla completa eliminazione degli incrementi dell'IVA e delle accise previsti per il 2021 e di intervenire in materia di politica fiscale. Si esplicitano in sostanza le finalità e i contenuti del nuovo decreto-legge "Rilancio" che implica la richiesta di un'autorizzazione allo scostamento di bilancio ben più consistente rispetto alla precedente. Sentita la Commissione europea, il Governo richiede pertanto l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento di (in miliardi di euro):
55 per il 2020, 24,85 per il 2021, 32,75 per il 2022, 33,05 per il 2023, 33,15 per il 2024, 33,25 dal 2025 al 2031, 29,2 dal 2032.
In termini di fabbisogno delle amministrazioni pubbliche, l'autorizzazione richiesta è di:

- 65 miliardi di euro nel 2020
- 25 miliardi nel 2021
- pari all'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi.

In ordine al saldo netto da finanziare, sia in termini di competenza che in termini di cassa, l'autorizzazione richiesta ammonta a:

- 155 miliardi nel 2020
- 25 miliardi nel 2021
- agli stessi importi indicati per l'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi.

Alle richieste suddette si aggiungono gli oneri per il servizio del debito valutati in 330 milioni di euro per il 2020 e in importi variabili da 1,45 a 6,4 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2021 a 2031 ed oltre. In seguito ai primi due scostamenti di

bilancio richiesti e ottenuti,, il nuovo livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sale al 10,4 per cento del PIL nel 2020 e al 5,7 per cento nel 2021. Il nuovo livello del debito pubblico si attesta al 155,7 per cento del PIL nel 2020 e al 152,7 per cento del PIL nel 2021. Ma, come vedremo, questi valori saliranno ancora con i successivi scostamenti. L'elevato rapporto debito/PIL impone di delineare un sentiero di rientro per gli anni successivi che viene ancora una volta rinviato in considerazione della grande incertezza sul profilo temporale della pandemia e dell'esigenza di procedere con ulteriori interventi a sostegno dell'economia. Con risoluzioni approvate dalla Camera e dal Senato il 29 e 30 aprile, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, l'indicata richiesta di autorizzazione viene accolta gettando le basi per la copertura finanziaria del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34 (decreto Rilancio). Non tutte le somme autorizzate verranno tuttavia impiegate nel decreto dando luogo a taluni resti che saranno utilizzati nei decreti successivi**.**

Terzo scostamento

È richiesto dal Governo con la Relazione in data 23 luglio e rappresenta il presupposto per la copertura finanziaria di un ulteriore decreto- legge di intervento che sarà emanato il 14 agosto. In premessa, il Governo fa presente che gli interventi adottati hanno consentito di ottenere risultati positivi sul piano della tutela della salute, del contenimento del contagio e sulle prime azioni di rilancio delle attività economiche. Il Governo ritiene, pertanto, di dover continuare ad assicurare il supporto al sistema produttivo, intervenendo laddove necessario per favorire la ripresa dell'attività economica, difendere l'occupazione, sostenere il reddito dei cittadini e supportare la ripresa della domanda interna, intesa come principale canale di rilancio dell'attività economica nazionale. In concreto, il Governo intende prorogare gli interventi in materia di cassa integrazione guadagni, rinviare le scadenze fiscali, intervenire in favore dei settori e delle imprese che sopportano le conseguenze maggiori della crisi, sostenere gli enti territoriali che hanno subito mancati introiti fiscali a causa della pandemia. Con l'approssimarsi dell'avvio del nuovo anno scolastico, il Governo intende inoltre assicurare al sistema di istruzione le risorse necessarie per la messa in sicurezza delle strutture scolastiche, di modo che l'insegnamento possa tornare ad essere effettuato in presenza. Per far fronte a queste esigenze, il Governo intende dunque adottare ulteriori misure per l'esercizio in corso chiedendo al Parlamento l'autorizzazione a disporre delle risorse necessarie e confermando l'impegno a perseguire un percorso di progressivo avvicinamento all'OMT nel corso dei prossimi esercizi finanziari. Sentita la Commissione europea, il Governo richiede pertanto al Parlamento l'autorizzazione al ricorso al maggiore indebitamento nei seguenti valori (in miliardi di euro):

- in termini indebitamento, comprensivo dei maggiori interessi passivi per il finanziamento del debito pubblico :

25 per il 2020, 6,1 nel 2021, 1,0 nel 2022, 6,2 nel 2023, 5,0 nel 2024, 3,3 nel 2025 1,7 a decorrere dal 2026.

In termini di fabbisogno delle AP:

32 per il 2020, pari all'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi.

In termini di saldo netto da finanziare:

32 per il 2020, 7,0 nel 2021, 2 nel 2022, 5 nel 2023, 4,8 nel 2024, 3,3 nel 2025, 1,7 a decorrere dal 2026.

In conseguenza dell'ulteriore richiesta di ricorso al debito, il nuovo livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sale all'11,9 per cento del PIL nel 2020 e il nuovo livello del debito pubblico si attesta al 157,6 per cento del PIL nello stesso anno. Pur in un contesto di elevato il grado di incertezza sull'evoluzione della pandemia e della successiva fase di ripresa economica, il Governo conferma l'obiettivo di ricondurre verso la media dell'area euro il rapporto debito/PIL nel prossimo decennio attraverso una strategia di rientro che, oltre al conseguimento di un adeguato surplus di bilancio primario, si baserà sulla crescita economica attraverso il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Il Governo rinvia comunque alla Nota di aggiornamento del DEF la definizione dei dettagli della strategia di riduzione del debito pubblico. Con risoluzioni della Camera dei deputati e del Senato, adottate il 29 luglio a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti viene approvata l'indicata richiesta di autorizzazione e, con separata votazione a maggioranza semplice, **è approvato** il Programma nazionale di riforma. Quest'ultimo documento, che fa parte del DEF, non era stato presentato nel mese di aprile a causa del profondo stato di incertezza dell'orizzonte di politica economica e finanziaria determinata dall'espandersi della pandemia. L'autorizzazione del Parlamento ha reso dunque possibile assicurare la copertura finanziaria al decreto-legge 14 agosto 2020, n.104 (decreto "Agosto"). Non tutte le somme autorizzate saranno tuttavia impiegate nel decreto dando luogo a taluni resti che verranno utilizzati nei decreti successivi ("Ristori").

Quarto scostamento

Il 6 ottobre , in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2020, il Governo ha trasmesso al Parlamento una nuova Relazione in cui illustra l'aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT) e richiede un'ulteriore autorizzazione all'indebitamento. Lo scostamento richiesto, motivato soprattutto dall'esigenza di continuare nella politica di sostegno e rilancio delle attività economiche,, è di 24 miliardi di euro da utilizzare con la manovra di bilancio 2021 -23. La richiesta è approvata dalle Camere con Risoluzioni in data 14 ottobre. Da notare che il Senato, dopo aver evidenziato che dei 100 miliardi di euro di indebitamento già autorizzati, 84 risultavano ancora giacenti in tesoreria a causa delle inefficienze relative all'attuazione delle misure adottate, autorizza lo scostamento ma pone delle condizioni. In particolare chiede che le giacenze di tesoreria vengano sbloccate con la prossima manovra di bilancio e che le risorse derivanti dallo scostamento siano destinate all'adozione di misure orientate ad una drastica riduzione della pressione fiscale, con particolare attenzione alle imprese (Risoluzione n.6/00138).

Quinto scostamento

È richiesto dal Governo con la Relazione in data 21 novembre nella quale fa presente che l'aggravamento della situazione sanitaria derivante dalla seconda ondata di contagi sviluppatasi in autunno ha reso necessario adottare misure restrittive differenziate a livello territoriale in seguito alla classificazione delle regioni in tre categorie di rischio in relazione alla gravità delle condizioni sanitarie (rosso, arancione e giallo). Per affrontare le conseguenze economiche e sociali di tali restrizioni, il Governo ha già adottato una serie di misure di sostegno economico contenute nei decreti- legge 137 e 149 c.d. "*Ristori*". Successivamente il quadro della gravità delle condizioni sa-

nitarie è mutato in alcune regioni e si rende pertanto necessario estendere le misure di sostegno attraverso la predisposizione di un nuovo decreto-legge (*Ristori ter*). Lo scostamento dall'OMT richiesto ha dunque lo scopo di reperire le risorse finanziarie aggiuntive necessarie a coprire l'estensione territoriale, settoriale e temporale delle misure adottate. Nella Relazione il Governo afferma altresì che, sulla base del monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese, è possibile rivedere in miglioramento la stima dell'indebitamento netto tendenziale per il 2020 nella misura del 10,4% del PIL rispetto al 10,8% previsto nella Nota di aggiornamento al DEF. Sulla scorta di tale revisione e sentita la Commissione europea, il Governo richiede al Parlamento, per il solo anno 2020, l'autorizzazione al maggiore indebitamento nei seguenti valori:
- saldo netto da finanziare 5 miliardi di euro
- fabbisogno 8 miliardi
- indebitamento netto 8 miliardi.

Il Governo infine conferma il percorso di rientro verso l'OMT già indicato nella Nota di aggiornamento del DEF che prevede un indebitamento netto pari al 7% del PIL nel 2021, 4,7% nel 2022 e 3% nel 2023. Con risoluzioni della Camera dei deputati e del Senato, adottate in data 26 novembre, è stata approvata l'indicata richiesta di autorizzazione che non è stata tuttavia utilizzata per il decreto Ristori ter, bensì per la copertura finanziaria del decreto- legge 157/2020 ("Ristori quater") e, in seguito alla sua abrogazione, dalla legge 18.dicembre 2020, n.176. Da notare che le Risoluzioni adottate dal Parlamento il 26 novembre hanno registrato una votazione favorevole largamente superiore alla maggioranza assoluta dei componenti prevista dalla legge (Camera: 552 voti favorevoli, 6 astenuti, 0 contrari - Senato: voti favorevoli 278, astenuti 4, contrari 4).

Riepilogo degli scostamenti

Gli scostamenti di bilancio complessivamente autorizzati dal Parlamento e in precedenza descritti possono essere riepilogati come segue con riferimento agli effetti sul bilancio 2020 (in miliardi di euro):

- saldo netto da finanziare 217,33
- indebitamento netto 108,33
- fabbisogno 130,33

Vedremo come queste autorizzazioni siano state utilizzate per la copertura finanziaria dei decreti-legge n.18, n.34, n.104 del 2020 e della legge 18 dicembre 2020, n.176 che ha riunito i decreti - legge in precedenza emanati in materia di "Ristori".

2.3.3. I provvedimenti legislativi emanati: contenuti e aspetti finanziari

2.3.3.1. Il decreto-legge "Cura Italia" del 17 marzo 2020, n.18 convertito dalla legge 24 aprile 2020, n.27

Le risorse rese disponibili dal primo scostamento di bilancio, pari a 25 miliardi di euro, sono state quasi interamente impiegate per finanziare il primo decreto-legge che mira a fronteggiare lo stato di emergenza attraverso una serie importante di misure rivolte a intervenire soprattutto nel campo sanitario, ma anche economico e sociale. Il decreto ha per oggetto "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e

di sostegno economico per famiglie,lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi". Consta di 126 articoli raccolti in cinque titoli:
titolo I - Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale
titolo II - Misure a sostegno del lavoro
titolo III - Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario
titolo IV- Misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese
titolo V - Ulteriori disposizioni
In sintesi, le principali misure previste riguardano:

- il potenziamento del Servizio sanitario nazionale, cui sono destinati oltre 1,7 miliardi di euro. In particolare, con riferimento alle risorse umane, il decreto prevede la possibilità di:
- di assumere con **contratto di lavoro a tempo determinato,** di durata non superiore a
- tre anni, dirigenti sanitari medici, dirigenti veterinari e tecnici della prevenzione
- introdurre, importare e immettere in commercio **mascherine chirurgiche** in deroga
- alle vigenti norme in materia di contratti
- trattenere in servizio, anche in deroga alle norme sul collocamento in quiescenza, i dirigenti medici e sanitari, il personale sanitario e gli operatori socio-sanitari.

Il decreto detta altresì la nuova disciplina dell'**abilitazione all'esercizio della professione di medico- chirurgo** con l'introduzione del principio della **laurea abilitante.**
Rilevanti si manifestano i primi necessari interventi a sostegno al lavoro cui sono destinati oltre 10,6 miliardi di euro e che riguardano il rafforzamento e l'estensione delle misure in tema di ammortizzatori sociali, norme speciali in materia di riduzione dell'orario di lavoro, sanificazione dei luoghi di lavoro, premi ai dipendenti, disciplina del lavoro agile.

Altre disposizioni riguardano:

- il sostegno alle famiglie e alle imprese, anche attraverso la sospensione degli obblighi di versamento di tributi e contributi
- l'istituzione di piattaforme per la didattica a distanza
- la possibilità degli organi collegiali di operare in videoconferenza
- il finanziamento del lavoro straordinario e la dotazione dei dispositivi di protezione al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco
- la materia della giustizia civile, penale, tributaria e militare al fine di consentire il proseguimento delle attività con semplificazioni procedurali e particolari cautele.

Si osserva che sia nell'architettura che nei contenuti il decreto assomiglia molto alla legge di bilancio, come disciplinata dalla legge 163 del 2016, che rappresenta lo strumento tipico di competenza del Parlamento. La straordinaria necessità e urgenza può giustificare la particolare ampiezza del provvedimento che, in base alle autorizzazioni ricevute dal Parlamento in sede di primo scostamento di bilancio, agisce sul deficit e

sull'indebitamento modificando gli articoli 1 e 3 della legge 160/2019 di approvazione del bilancio 2020-22 e introducendo i primi rilevanti incrementi dei saldi.
La legge 24 aprile 2020, n.27 di conversine in legge del decreto conferma le misure suddette, amplia e potenzia ulteriormente il ventaglio degli interventi introducendo numerose modificazioni anche attraverso l'aggiunta di 46 articoli. Le principali modifiche introdotte riguardano:

- il finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale
- le misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo al personale sanitario, per l'accesso al SSN, per il reclutamento dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta
- la disciplina delle aree sanitarie temporanee e delle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA)
- l' assistenza ad alunni e a persone con disabilità
- le misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici e di assistenza ventilatoria
- il rifinanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard per 1.410 milioni di euro
- il potenziamento della Cassa integrazione in deroga
- le disposizioni in materia di volontari della protezione civile e di patronati
- la sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa e delle rate dei mutui per gli operatori economici vittime di usura
- la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria
- le misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese
- l'Istituzione di un tavolo di crisi per il turismo
- il potenziamento delle misure in favore del settore agricolo e della pesca
- le disposizioni in materia di immigrazione
- le misure urgenti per lo svolgimento del servizio postale
- la conservazione della validità dell'anno scolastico 2019/2020

Quasi tutti gli articoli del decreto e delle modifiche introdotte dalla legge di conversione quantificano gli oneri e ne rinviano la copertura all'articolo 126 "*Disposizioni finanziarie*". Altre disposizioni recano al loro interno i mezzi di copertura con fondi già presenti in bilancio. In sintesi, gli oneri derivanti dal provvedimento ammontano complessivamente a 24,8 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare, 20 miliardi in termini di indebitamento netto e 18,6 miliardi in termini di fabbisogno e dunque entro il limiti autorizzati dal Parlamento.

2.3.3.2. Il decreto-legge "Rilancio" 19 maggio 2020, n.34 convertito dalla legge 17 luglio 2020,n.77

Il decreto- legge"*Rilancio*" reca disposizioni concernenti "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*". Nelle intenzioni del Governo il decreto avrebbe dovuto fornire gli strumenti **necessari al Paese per ripartire in sicurezza e rilanciare l'econo-**

mia attraverso un provvedimento unitario e organico di imponente portata finanziaria pluriennale che solo per il 2020 stanzia 155 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare e 55 miliardi in termini di indebitamento netto. Di qui l'attributo "*Rilancio*" che tuttavia ad alcuni non era apparso molto appropriato in quanto il decreto presentava un prevalente contenuto risarcitorio, reso necessario dalla difficile situazione che si era creata, anziché una visione orientata in un orizzonte di programmazione. Ad una lettura più attenta è possibile tuttavia rilevare che alcuni interventi previsti già presentavano un interessante potenziale di ripresa e di sviluppo dell'economia e delle imprese, come quelli attinenti alla costituzione del "*Patrimonio Rilancio*" presso la Cassa depositi e prestiti, previsto in 44 miliardi di euro, al *Fondo di copertura delle garanzie concesse da SACE s.p.a.*, previsto in 30 miliardi di euro, *al Fondo patrimoniale delle piccole e medie imprese* previsto in 4 miliardi di euro. Anche in questo caso, il presupposto del provvedimento è dato dalla relazione al Parlamento del 24 aprile 2020 nella quale, in sede di preparazione del decreto (detto allora "decreto Aprile"), il Governo aveva nuovamente richiesto e motivato per la seconda volta l'autorizzazione allo "*scostamento di bilancio*", ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012, nei termini finanziari già in precedenza indicati. L'autorizzazione veniva concessa dal Parlamento con le Risoluzioni della Camera e del Senato in data 29 e 30 aprile. Dal punto di vista formale, il decreto segue e conferma, con 265 articoli (più 77 aggiunti in sede di conversione in legge), la prassi consolidata e deleteria della proliferazione delle norme e dell'ermetismo del linguaggio, ma soprattutto del rinvio a numerosi decreti ministeriali cui viene affidata l'attuazione con il pericolo di affondare l'urgenza degli interventi nei meandri della burocrazia. Il decreto si articola in otto titoli concernenti la salute e sicurezza, il sostegno alle imprese e all'economia, misure a favore dei lavoratori, disposizioni per le famiglie e la disabilità, il finanziamento degli enti territoriali e dei loro debiti commerciali, misure fiscali, la tutela del risparmio nel settore creditizio e numerose misure di settore: turismo e cultura, editoria, infrastrutture e trasporti, sport, giustizia, agricoltura, acqua cultura, ambiente, istruzione, università e ricerca, innovazione tecnologica, coesione territoriale. Gli interventi previsti sono numerosi ed estesi tanto da frammentarsi in mille rivoli per cercare di fronteggiare le molteplici e gravi esigenze di natura economica e sociale che si erano manifestate per effetto del lockdonwn. Oltre a rafforzare le misure introdotte dal precedente decreto "Cura Italia", con particolare riferimento al potenziamento degli ospedali, all'assistenza sanitaria territoriale, all'assunzione di personale sanitario e alla sicurezza delle persone e dei luoghi di lavoro, il decreto interviene in maniera più consistente nella tutela del lavoro e nel sostegno alle imprese e alle famiglie attraverso il rifinanziamento della cassa integrazione ordinaria e in deroga, il divieto di licenziamento, i fondi per le imprese, l'assegnazione di risorse per la scuola, la cultura, il turismo, l'agricoltura, l'editoria, le edicole, lo sport e così via. Sotto il profilo finanziario, gli interventi che implicano maggiori spese, oltre a quelli già indicati per le imprese, o minori entrate con riferimento all'anno 2020 sono i seguenti (in milioni di euro):

17.400,6	per incremento fondi a favore degli enti territoriali per l'esercizio delle funzioni fondamentali, per l'emergenza alimentare, per il pagamento dei debiti commerciali (artt. 106,107,111e 115)
12.012,3	per rifinanziamento del trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario (artt.68 e 69)

6.192,0	per contributi a fondo perduto a società e partite IVA (art.25)
4.950,0	per incremento Fondo di garanzia PMI e partecipazione al Fondo di garanzia pan-europeo della BEI e alla garanzia del SURE (artt. 31 e 36)
4.400,0	per esoneri versamento IRAP e ristoro alle Regioni (art.24)
3.912,8	per nuove indennità ai lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica (art.84)
2.740,8	per ulteriore finanziamento delle integrazioni salariali (art.70)
2.230,0	per la funzionalità del Corpo delle capitanerie di porto e per il sostegno di sinergie produttive nei comprensori militari (art.211)
2.000,0	per credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro (art.120)
1.898,4	per il riordino della rete ospedaliera (art.2)
1.677,2	per tax credit vacanze (art.176)
1.642,9	per rifinanziamento misure di sostegno in materia di Cassa integrazione in deroga (art.70)
1.500,0	per il rifinanziamento del fondo emergenze nazionali (art.14)
1.424,1	per credito d'imposta su canoni di locazione e affitto d'azienda (art.28)
1.256,6	per l'assistenza sanitaria territoriale (art.1)

La *legge 17 luglio 2020,n.77* di conversione del decreto conferma le misure in esso previste e introduce numerose modificazioni che riguardano soprattutto precisazioni, chiarimenti, proroghe di termini, deroghe e aggiornamenti della normativa, come per esempio, l'estensione a ulteriori quattro settimane del trattamento di integrazione salariale. Sotto il profilo finanziario, la legge di conversione prevede, tra l'altro, un ulteriore incremento di 475,3 milioni di euro del "Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili " attraverso il quale finanzia una serie di interventi, alcuni dei quali di modesto importo (borse di studio per i medici, prevenzione del fenomeno dell'usura, credito d'imposta per la mancata partecipazione a fiere e manifestazioni commerciali,, fondi per i Comuni in stato di dissesto e per quelli particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria, buoni viaggio, sostegno alle associazioni e alle attività sportive, pagamento delle prestazioni professionali nella giustizia, contributi a favore delle imprese agricole danneggiate dalle gelate, fondo di dotazione per spese scolastiche, ecc.).
L'*onere complessivo* che scaturisce dal provvedimento legislativo in esame ammonta a 154,9 miliardi di euro per l'anno 2020, ivi comprese le integrazioni operate in sede di conversione in legge. Come previsto dall'articolo 265, la copertura è assicurata dal ricorso all'indebitamento nei limiti dell'importo autorizzato dal Parlamento e dalle disponibilità esistenti in bilancio attraverso operazioni di compensazione. In particolare, il decreto impiega:

- 154,7 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare*
- 55,3 miliardi di euro in termini di *indebitamento netto*
- 71,7 miliardi di euro in termini di *fabbisogno* (utilizzando anche la quota di 3,3 miliardi di euro di margine disponibile risultante dal primo scostamento di bilancio).

Per valutare le entrate e le spese che incidono sull'*indebitamento netto* occorre non prendere in considerazione le entrate e le spese che attengono alla riscossione di crediti, all'acquisizione di attività finanziarie, a prestazioni di garanzie, a poste figurative e

compensative e ad altre componenti analoghe. Al netto di dette operazioni, l'impatto de decreto 34 sul bilancio 2020 si riassume in 55,4 miliardi di euro, di cui 49,8 miliardi di maggiori spese e 5,6 miliardi di minori entrate.. Da segnalare la preponderanza delle spese correnti (41,7 miliardi di euro), rispetto a quelle in conto capitale (8,1 miliardi di euro), pari all'84% del totale. Molte di queste spese presentano carattere ricorrente dando luogo a presumibili difficoltà di copertura nei prossimi esercizi, tenuto conto che sono finanziate con il debito. Particolare rilievo presenta inoltre la soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di IVA e di accise, prevista all'art.123, i cui effetti finanziari riguardano gli anni successivi in misura variabile da - 19.821 milioni di euro nel 2021 a - 27.204 dal 2025. Da rilevare che è certamente opportuna l'introduzione di alcune misure dirette ad intervenire nella liquidità delle erogazioni e nella semplificazione dei procedimenti amministrativi al fine di superare gli ostacoli burocratici nel periodo di emergenza (art.264). Gestire una mole così imponente di spesa in pochi mesi appariva estremamente impegnativo sia per l'emanazione dei numerosi decreti di attuazione, sia per la complessità dell'istruttoria dei relativi provvedimenti,, sia per il rispetto della vigente normativa di contabilità in ordine ai procedimenti di erogazione della spesa. Di questa circostanza è ben consapevole il legislatore che, oltre a prevedere deroghe alle normali procedure e un attento monitoraggio delle erogazioni, stabilisce che le risorse non utilizzate entro il 15 dicembre 2020 siano assegnate al fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato. Da segnalare infine che anche il decreto-legge 34, in base alle autorizzazioni ricevute dal Parlamento in sede di secondo scostamento di bilancio, agisce di nuovo e pesantemente sul deficit e sull'indebitamento modificando gli articoli 1 e 3 della legge 27.12.2019, n.160 di approvazione del bilancio 2020 – 2022.

2.3.3.3. Il decreto-legge "Agosto" del 14 agosto 2020, n.104 convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n.126

Non c'è due senza tre e così il 14 agosto 2020 interviene il decreto-legge n.104 concernente "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*" che si pone sulla scia dei provvedimenti di straordinaria necessità e urgenza che fino ad allora avevano caratterizzato l'attività legislativa rivolta a intervenire sul piano sanitario, economico e sociale in seguito all'emergenza creata dalla pandemia Covid -19. Il decreto-legge, denominato"*decreto Agosto*", trae origine dal *terzo scostamento di bilancio* approvato dal Parlamento il 29 luglio 2020 che, con riferimento all'anno 2020, autorizza un ulteriore finanziamento di:

- 25 miliardi di euro, in termini di *indebitamento netto*
- 32 miliardi di euro, in termini di *fabbisogno* e di *saldo netto da finanziare*.

Sommati agli importi già disposti con i decreti precedenti, gli interventi determinano un incremento complessivo dell'indebitamento netto di 100,2 miliardi di euro nel 2020, di 31,4 miliardi nel 2021 e di 35,5 miliardi nel 2022.

Nei contenuti il decreto 104 segue lo schema dei precedenti prevedendo una serie a cascata di interventi che riguardano tutti i settori e che sono prevalentemente orientati a continuare e a rafforzare le misure di sostegno nel campo sociale, economico e culturale. Esso si compone di 115 articoli raccolti in otto capi che riguardano disposizioni in materia di lavoro, di coesione territoriale, di salute, di scuola, università ed emergenza, di finanziamento delle Regioni e degli enti locali, di misure di sostegno e rilancio

dell'economia e fiscali. Nel complesso, il decreto prevede per l'anno 2020 maggiori spese e minori entrate per circa 38 miliardi di euro, ivi comprese le integrazioni operate in sede di conversione in legge e le operazioni di carattere finanziario in esso previste. L'onere è fronteggiate in massima parte con il ricorso all'indebitamento e per la restante parte con operazioni di utilizzo di fondi previsti in bilancio o risultanti dalle precedenti autorizzazioni e dunque con minori spese. Sotto il profilo finanziario, gli interventi che implicano maggiori oneri con riferimento all'anno 2020 sono:

- le misure nel campo del lavoro, per l' ammontare di circa 12,6 miliardi di euro, tra le quali primeggiano gli ulteriori trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga e la proroga delle indennità di disoccupazione
- gli interventi per il sostegno e il rilancio dell'economia, per l'ammontare di oltre 10,1 miliardi di euro tra i quali: l'istituzione del fondo per la filiera della ristorazione, le misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese, il riassetto del gruppo SACE, il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, gli interventi a sostegno delle imprese e dell'occupazione nel Mezzogiorno, l'incremento del fondo per l'acquisto di autoveicoli a bassa emissione di CO2, le misure di internazionalizzazione degli enti fieristici e delle start- up innovative
- le provvidenze in favore delle Regioni e degli enti locali, per l'ammontare di circa 5,8 miliardi di euro tra le quali: l'incremento dei fondi per l'esercizio delle loro funzioni, il ristoro del minor gettito dell'imposta di soggiorno, il sostegno al trasporto pubblico locale e altre assegnazioni specifiche che aprono la via ad attività ed iniziative di ripresa e di sviluppo a livello territoriale. Più limitati appaiono gli interventi nel campo della scuola, dell'università, del turismo e dello spettacolo in continuità delle misure previste dai precedenti decreti e tuttavia al di fuori di una logica di programmazione. Non mancano inoltre disposizioni di natura ordinatoria e regolamentare tra quali emerge la normativa contenuta nell'articolo 95 che istituisce un nuovo ente pubblico "Autorità per la laguna di Venezia", di cui disciplina organi, funzioni e attività, e cui viene affidata anche la gestione e la manutenzione del MOSE. Per quanto riguarda le misure fiscali, esse si caratterizzano soprattutto per operazioni di rinvio delle scadenze di imposte, tasse e contributi determinando un volume di minori entrate di circa 8 miliardi di euro netti nel 2020 che tuttavia si riflette, in parte, in un aumento dei medesimi tributi negli anni successivi.

La *legge 13 ottobre 2020, n.126* di conversione introduce numerose modificazioni al decreto anche attraverso l'aggiunta di 52 articoli. Molte delle nuove disposizioni riguardano precisazioni, proroghe di termini, deroghe, aggiornamenti, ma anche ulteriori interventi. In particolare, la legge destina 51,5 milioni di euro al lavoro agile e al congedo dei genitori durante la quarantena del figlio derivante da contatti scolastici, 18 milioni di euro al reperimento di spazi per esigenze didattiche, 39 milioni di euro alla pulizia e alla disinfezione dei seggi elettorali in occasione delle elezioni referendarie. La legge inoltre utilizza il "Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione" di 250 milioni di euro nel 2020 per finanziare una serie di micro-interventi di modesto importo (buoni acquisto di servizi termali, lievi incrementi del fondo per la cura di soggetti autistici, del fondo per la tutela del patrimonio artistico e culturale, del fondo per le politiche in materia di pari oppor-

tunità, del fondo demolizioni, lavoro straordinario del personale delle Forze armate, contributi per l'installazione di sistemi elettrici sui veicoli, ecc.).
Come rilevato dall'Ufficio parlamentare del bilancio, l'impatto del decreto in esame sul conto economico delle amministrazioni pubbliche nel 2020 è di 24.9 miliardi di euro in termini di indebitamento netto (dato dalla differenza tra le maggiori spese nette di euro 16,9 miliardi e le minori entrate nette di 8,0 miliardi). Da notare infine che, in base alle autorizzazioni ricevute dal Parlamento in sede di terzo scostamento di bilancio, il decreto 104 innalza ulteriormente i tre limiti fondamentali dei saldi di bilancio 2020.

2.3.4. Per i "Ristori" 4 decreti –legge e una sola legge di conversione

Il grave peggioramento della pandemia verificatosi a partire dalla fine dell'estate attraverso un aumento esponenziale dei contagi e la crescente pressione sugli ospedali e sui reparti di terapia intensiva ha determinato la proroga dello stato di emergenza del Paese fino al 31 gennaio 2021 e l'emanazione di una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della sanità rivolti a dettare ulteriori regole e restrizioni al fine di arginare il fenomeno. Si richiamano in particolare i DPCM del 20 ottobre e del 3 novembre 2020 con i quali, allo scopo di contenere la diffusione del virus Covid -19, sono stati disposti ulteriori limiti ai comportamenti individuali, alle attività scolastiche, al trasporto pubblico, alle modalità di lavoro e particolari restrizioni all'esercizio di numerose attività economiche. A tali fini il territorio è stato suddiviso in aree rosse, arancioni e gialle in relazione ai differenti livelli di criticità nelle regioni accertati periodicamente sulla base di 21 parametri specifici. Da questa nuova situazione trae origine l'emanazione di una serie di decreti-legge in rapida successione denominati decreti "*Ristori*". Apre la serie il decreto n.137 del 28 ottobre che introduce misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, ulteriori rispetto a quelle già introdotte con i precedenti decreti-legge. Si continua con i decreti-legge n.149 del 9 novembre *(Ristori bis*), n.154 del 23 novembre 2020 (*Ristori ter*) e n.157 del 30 novembre (*Ristori quater)* che dettano misure finanziare urgenti connesse all'emergenza epidemiologica con particolare riferimento ai territori che presentano le situazioni più critiche. Si tratta comunque di una serie di provvedimenti aperta, destinata a continuare fino a quando la pandemia non sarà arginata e in considerazione della variabilità delle situazioni nei territori in cui si manifesta. Il passaggio di una regione da una zona all'altra con periodicità di due settimane implica infatti l'esigenza di intervenire tempestivamente a ristoro dei danni provocati dalla sospensione o limitazione delle attività economiche, sociali e culturali e di ricercare ulteriori risorse finanziarie . A tale riguardo, l'indebitamento netto per il 2020 autorizzato in più riprese dal Parlamento fino al 25 novembre, pari a 108 miliardi di euro, era stato quasi interamente utilizzato per la copertura finanziaria dei decreti-legge n.18 del 17 marzo (Cura Italia), n.34 del 19 maggio (Rilancio), n.104 del 14 agosto (Agosto) e dei due primi decreti "Ristori". Inoltre, attraverso riduzioni operate sui fondi stanziati nei suddetti provvedimenti, si era reso possibile recuperare un margine che aveva consentito di finanziare il decreto-legge n.154 (*Ristori ter).*
L'emanazione del decreto-legge n.157 *Ristori-quater* ha reso invece necessario reperire ulteriori risorse attraverso un nuovo scostamento di bilancio.
In sede di conversione in legge dei quattro decreti emanati in così breve tempo, si è

ritenuto opportuno riunificare i relativi disegni di legge in un unico provvedimento rappresentato dalla legge 18 dicembre 2020, n.176 che ha convertito in legge il decreto 28 ottobre 2020, n.137 *(Ristori 1)* e ha abrogato i restanti decreti-legge *Ristori bis, ter e quater* riprendendo tuttavia i relativi contenuti. Si manifesta pertanto utile illustrare in sintesi i decreti-legge di riferimento tanto più che sono rimasti in vigore fino al 24 dicembre 2020.

2.3.4.1. Il decreto-legge 28 ottobre 2020, n.13 (Ristori 1) convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n.178

Interviene tempestivamente sulla situazione di forte disagio creatasi in seguito all'emanazione del DPCM del 20 ottobre 2020 che, ricollegandosi ai decreti-legge precedenti, detta ulteriori disposizioni attuative rivolte a fronteggiare l'emergenza epidemiologica. Il decreto contiene una serie di prime misure destinate al ristoro delle attività economiche, temporaneamente sospese o limitate in seguito alle ulteriori restrizioni disposte a tutela della salute, e al sostegno dei lavoratori in esse impiegati. In valore assoluto, gli interventi previsti implicano, tra minori entrate e maggiori spese, un onere complessivo di oltre 5.600 milioni di euro per il 2020, di 842,8 milioni per il 2021 e di 262,5 milioni per il 2022. Con riferimento al 2020, gli impieghi in termini di *indebitamento netto* sono pari a 5.255 milioni di euro, ma il decreto non prevede l'assunzione di ulteriori debiti, bensì utilizza economie realizzate in sede di attuazione dei precedenti decreti-legge. Tra le spese interessate alla riduzione, probabilmente derivanti da una previsione non puntuale, si segnalano quelle previste nei decreti-legge 18 e 34 del 2020 relative al trattamento di integrazione salariale, alle indennità ai lavoratori autonomi e ai lavoratori agricoli, al fondo per il reddito di ultima istanza, alle indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica.

I principali interventi previsti dal decreto "Ristori 1" riguardano:

- contributi a fondo perduto agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive che dichiarano di svolgere, come attività prevalente, una di quelle riferite ai codici ATECO riportati in allegato al decreto (alberghi, villaggi turistici, affittacamere, bed & breakfast, ostelli della gioventù, ristoranti, bar, pasticcerie, taxi, funivie, seggiovie, ski-lift, organizzazione di convegni e fiere, attività di distribuzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, agenzie e procuratori per lo spettacolo e lo sport, biglietterie per eventi teatrali, sportivi e ricreativi, attività nel campo della formazione culturale, della recitazione e delle rappresentazioni artistiche, gestione dei teatri, dei concerti e di altre attività artistiche, sale bingo, gestione stadi, piscine, palestre, discoteche, sale da ballo, sale giochi e biliardi, centri di benessere, stabilimenti termali, organizzazione di feste e cerimonie, ecc.)
- proroga della cassa integrazione ordinaria, in deroga e di assegno ordinario di sei settimane da usufruire fino al 31 gennaio 2021
- esonero dal versamento dei contributi previdenziali riconosciuto ai datori di lavoro che hanno sospeso o ridotto l'attività a causa dell'emergenza Covid per un periodo massimo di 4 mesi, fruibile entro il 31 maggio 2021
- credito d'imposta sugli affitti per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020 esteso alle imprese con ricavi superiori ai 5 milioni di euro che abbiano subito un calo della metà del fatturato

- cancellazione della seconda rata IMU 2020 relativa agli immobili e alle pertinenze in cui le categorie interessate dalle restrizioni svolgono la loro attività
- l'assegnazione di un'indennità di 1.000 euro a tutti i lavoratori autonomi e
- intermittenti dello spettacolo
- la proroga della cassa integrazione per il settore del turismo
- lo stanziamento di un miliardo di euro per il sostegno di alcuni settori più colpiti, quali le agenzie di viaggio e tour operator, l'editoria, le fiere e i congressi, il settore alberghiero e termale, l'export e le fiere internazionali
- il riconoscimento di un'ulteriore indennità a tutti i lavoratori del settore sportivo che l'avevano già ricevuta in base ai precedenti decreti nell'importo aumentato da 600 a 800 euro
- interventi rivolti all'ulteriore potenziamento della risposta sanitaria del Paese nei confronti dell'emergenza Coronavirus, quali lo stanziamento dei fondi necessari per la somministrazione di due milioni di tamponi rapidi presso i medici di famiglia e l'istituzione del Servizio nazionale di risposta telefonica per la sorveglianza sanitaria e le attività di contact tracing
- misure per la funzionalità delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il decreto detta inoltre numerose disposizioni inerenti il settore della giustizia che riguardano l'esercizio dell'attività giurisdizionale, anche attraverso l'utilizzo di collegamenti da remoto, lo svolgimento del processo amministrativo, contabile e tributario, la semplificazione delle attività di deposito di atti, le licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà e la materia della detenzione domiciliare.
Tutte queste misure sono state confermate, estese e incrementate dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n.176.

2.3.4.2. Il decreto-legge 9 novembre 2020, n.149 (Ristori bis)

Viene emanato a distanza di soli dodici giorni dal decreto-legge n.137 per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, per ampliare le misure di ristoro appena disposte tenendo conto della diversa situazione di disagio e delle relative restrizioni conseguenti all'emanazione del nuovo DPCM del 3 novembre concernente ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e contenere il contagio in tutto il territorio nazionale. Lo stesso DPCM ha altresì previsto l'applicazione di misure più rigorose in alcune aree caratterizzate da uno scenario di elevata gravità e da un livello di rischio alto. Esso ha poi affidato al Ministro della salute l'individuazione di dette aree con propria ordinanza, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici condivisi dalla Conferenza delle Regioni (i 21 noti parametri). L'individuazione dà luogo ad un elenco aperto, nel senso che ogni settimana il Ministro della salute procede all'aggiornamento in base alla verifica della situazione nelle aree interessate tenendo conto dei nuovi dati. Se questi dimostrano cambiamenti significativi, il Ministro procede ad operare una nuova classificazione con propria ordinanza, ferma restando la permanenza per 14 giorni nel livello di rischio o scenario inferiore a quello che ha determinato le particolari misure restrittive. Dalla norma scaturisce dunque una situazione variabile che di volta in volta cambia il quadro di riferimento delle regole e delle restrizioni in vigore nei rispettivi territori e dei conseguenti danni derivanti dalla sospensione o limitazione delle attività eco-

nomiche, sociali e culturali che richiedono il necessario ristoro. In attuazione del suddetto DCPM, il Ministro della salute ha emanato in data 4 novembre 2020 una prima ordinanza in cui individua le Regioni con un livello di rischio alto che si collocano in uno scenario di tipo 3 *(arancione*) e quelle che si collocano nello scenario di tipo 4 (*rosso*). Tutte le altre sono nella fascia *gialla.* Ma già qualche giorno dopo questa classificazione muta con le ordinanze del Ministro della salute del 10 e del 13 novembre e continuerà a cambiare per le ragioni indicate. Questo è il primo motivo che ha dato luogo al decreto *Ristori bis* emanato subito dopo la prima ordinanza. Con l'occasione (e questo è il secondo motivo), si è provveduto non soltanto ad estendere le misure di ristoro ad altre categorie, ma anche a migliorare quelle già introdotte colmando delle lacune e maggiorando l'entità di alcuni interventi.
Sotto il profilo finanziario, il decreto implica una *onere complessivo di 2.568,8 milioni di euro per il 2020*, di 1.134,3 milioni per l'anno 2021 e di 1 milione per il 2022. La copertura viene assicurata utilizzando in gran parte le economie realizzate in sede di attuazione dei precedenti decreti-legge 18, 34 e 104 del 2020 che, come si è detto, erano prevalentemente finanziati con il ricorso al credito. Da un punto di vista formale, il decreto-legge in esame presenta un testo più snello dei precedenti e consiste in 31 articoli raccolti in 4 titoli concernenti il sostegno alle imprese e all'economia, disposizioni in materia di salute, lavoro e famiglia , altre disposizioni urgenti, disposizioni finali. Gli interventi previsti sono strettamente collegati all'introduzione della nuova classificazione delle aree a rischio e riguardano soprattutto la concessione di contributi, il riconoscimento di esenzioni o agevolazioni tributarie e altre misure di ristoro in favore di soggetti che operano nelle aree caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto
Con riferimento ai territori interessati dalle nuove misure restrittive, i principali interventi riguardano:

- la rideterminazione dei contributi a fondo perduto a favore degli operatori dei centri commerciali e degli operatori IVA inseriti nell'elenco dei codici ATECO delle attività interessate
- la concessione del credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020
- la cancellazione della seconda rata dell'imposta municipale propria 2020 (IMU) concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività interessate
- la sospensione dei versamenti tributari relativi alle ritenute alla fonte in qualità di sostituti d'imposta e all'imposta sul valore aggiunto
- la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali per i datori di lavoro privati.

Con riferimento all'intero territorio nazionale, il decreto-legge prevede:

- misure di integrazione salariale
- la possibilità per le Regioni di riconoscere alle strutture private accreditate destinatarie di apposito budget prestazioni sanitarie fino al massimo del 90% del budget
- l'arruolamento a tempo determinato di medici e infermieri militari
- l'istituzione del Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore

- l'incremento delle indennità a favore dei lavoratori nel settore dello sport e del fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche
- una serie di disposizioni in materia di giustizia concernenti la decisione dei giudizi penali di appello nel periodo di emergenza epidemiologica, la sospensione del corso della prescrizione e dei termini di custodia cautelare nei procedimenti penali, la sospensione dei termini nel procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati, il differimento dell'entrata in vigore della clsss-action. nel periodo di emergenza epidemiologica
- la sostituzione delle tabelle su misure e livelli di contenimento delle emissioni nazionali di inquinanti atmosferici contenute nel decreto legislativo n.81/2018 di attuazione della direttiva in materia dell'Unione europea
- la pubblicazione da parte del Ministero della salute nel proprio sito istituzionale, con frequenza settimanale, dei risultati del monitoraggio dei dati epidemiologici.

Tutte le misure indicate vengono confermate, rafforzate e sistemate nell'ambito della legge 18 dicembre 2020, n.176 di conversione del decreto-legge 137/2020 che abroga il presente decreto-legge 149.

2.3.4.3. Il decreto-legge 23 novembre 2020, n.154 (Ristori ter)

Ha per oggetto "*Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*" ed è stato emanato in fretta dopo le ordinanze del Ministro della sanità del 10 e del 13 novembre con le quali venivano incluse altre regioni negli scenari 3 e 4 di rischio alto. Di qui l'esigenza di provvedere a disporre misure di sostegno in favore delle categorie economiche e commerciali che operano in quelle zone. Il decreto si compone di sei articoli e stanzia una *spesa di 1.950 milioni di euro per il 2020* e di 220,1 milioni di euro per il 2021 rivolta soprattutto a rifinanziare i fondi già previsti nei precedenti decreti "*Ristoro*".

In particolare, il decreto prevede:

- l'ulteriore incremento del Fondo per misure di sostegno alle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica
- l'inclusione nell'elenco delle imprese destinatarie delle misure di sostegno della categoria del "Commercio al dettaglio di calzature e accessori", che in precedenza era stata ignorata
- l'istituzione di un Fondo di 400 milioni di euro per misure urgenti di solidarietà alimentare, da erogare ai Comuni entro il 1°dicembre 2020
- l'incremento del "Fondo per le emergenze nazionali" di 100 milioni di euro per l'acquisto e la distribuzione sul territorio nazionale di farmaci per la cura dei pazienti Covid da parte del Commissario straordinario.

In ordine alla copertura della spesa complessiva di 1.950 milioni di euro per il 2020, il decreto utilizza la riduzione di 1.240 milioni di euro sulle autorizzazioni di spesa previste dai decreti- legge 18/2020 (Cura Italia) e 104/2020 (Agosto) in materia di fondi per il trattamento ordinario di integrazione salariale e cassa integrazione in deroga. Per la restante parte il decreto ricorre all'utilizzo dei fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti e di altre minori riduzioni di spesa. In tal modo anche gli oneri previsti nel decreto in esame rientrano entro il limite complessivo massimo delle autorizzazioni al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 approvate dalla Camera e

dal Senato con le relative Risoluzioni concernenti i primi tre scostamenti di bilancio. Anche questo decreto-legge è stato abrogato dalla legge 18 dicembre 2020,n.176 nella quale tuttavia confluiscono le misure indicate.

2.3.4.4. Il decreto-legge 30 novembre 2020, n.157 (Ristori quater)

Pur utilizzando l'intero ammontare del ricorso all'indebitamento autorizzato dal Parlamento, l'azione di sostegno disciplinata dai decreti *Ristoro* fino ad allora emanati era apparsa inadeguata in relazione ai notevoli danni provocati al sistema economico e sociale dal persistere della diffusione della pandemia. Pertanto il Governo, in data 21 novembre, ha presentato al Parlamento la Relazione concernente la richiesta dell'autorizzazione ad un ulteriore scostamento di bilancio. La richiesta è sostanzialmente rivolta a reperire risorse finanziarie aggiuntive necessarie a coprire l'estensione territoriale, settoriale e temporale delle misure di sostegno in precedenza adottate. Essa consiste in:

- 5 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare*
- 8 miliardi di euro in termini sia di *fabbisogno* che di *indebitamento netto.*

Con risoluzioni approvate nello stesso giorno del 26 novembre dalla Camera e dal Senato a larga maggioranza, superiore a quella richiesta dalla legge, viene autorizzato lo scostamento suddetto. Assicurata in tal modo la base di finanziamento, in data 30 ottobre 2020 viene emanato il decreto-legge n.157 avente per oggetto "*Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*". Esso si pone in un rapporto di continuità con i decreti precedenti e, nel tener conto delle ultime ordinanze emanate dal Ministro della salute, estende e rafforza le misure di sostegno nelle zone interessate e nel territorio nazionale. Il decreto si compone di 27 articoli ordinati in tre titoli concernenti soprattutto disposizioni in materia fiscale e contributiva, ma anche misure di sostegno alle imprese, all'economia e al lavoro e altre misure urgenti. In sintesi, il decreto prevede:

- la proroga del versamento del secondo acconto Irpef, Ires e Irap dal 30 novembre al 10 dicembre 2020 per tutti i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione e al 30 aprile 2021 per taluni tipi di imprese, per le attività operanti nelle zone rosse e per i ristoranti in zona arancione
- la sospensione dei versamenti di contributi previdenziali, ritenute e Iva di dicembre per tutte le imprese con un fatturato non superiore a 50 milioni di euro nel 2019 e che hanno registrato un calo del 33% del fatturato nel mese di novembre 2020 rispetto allo stesso mese del 2019 e anche per le attività economiche oggetto di misure restrittive con sede nelle zone rosse, per i ristoranti in zone arancioni e rosse, per tour operator, agenzie di viaggio e alberghi nelle zone rosse.
- la proroga dei termini delle definizioni agevolate d'imposta prevista dal decreto "Cura Italia" dal 10 dicembre 2020 al 1° marzo 2021
- l'estensione delle attività oggetto dei contributi a fondo perduto con l'ingresso di altre categorie di agenti e rappresentanti di commercio (codice ATECO).
- l'erogazione do una nuova indennità una tantum di 1.000 euro agli stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo con estensione della platea dei beneficiari
- l'incremento della dotazione del Fondo unico per il sostegno delle associazioni sportive e delle società sportive e l'erogazione per il mese di dicembre di una

indennità una tantum di 800 euro ai lavoratori del settore sportivo
- l' incremento del Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali per ristori delle perdite subite dal settore delle fiere e dei congressi, del Fondo per le emergenze nei settori dello spettacolo e del cinema e audiovisivo, del Fondo per i sostegno alle agenzie di viaggio e ai tour operator
- l'istituzione di un consistente Fondo perequativo nel 2021 da destinare a soggetti che registrano una significativa perdita di fatturato

Sotto il profilo finanziario, il decreto prevede un onere di:
- 8.999,4 milioni di euro per il 2020
- 6.301,8 milioni di euro per il 2021
- 600.000 euro per il 2022.

La copertura è assicurata entro i limiti dell'autorizzazione al ricorso all'indebitamento approvata dal Parlamento il 26 novembre. In particolare, per il 2020 l'onere è finanziato è coperto per circa 4,6 milioni di euro con alcune riduzioni degli stanziamenti previsti nei decreti "*Rilancio*" e "*Agosto*" e con fondi ordinari di bilancio. Per il 2021, l'onere è quasi interamente finanziato mediante le maggiori entrate che si verificheranno in quell'anno per effetto del rinvio dei termini di versamento di tributi e contributi previsti dal decreto medesimo. In sostanza questi oneri incidono solo in termini di cassa in quanto trovano piena compensazione nel prossimo esercizio. Di qui la delusione delle categorie che reclamavano una cancellazione almeno parziale dei tributi, ma anche l'assoluta esigenza di assicurare allo Stato entrate future indispensabili. Anche questo decreto-legge è stato abrogato dalla legge 18 dicembre 2020,n.176 nella quale tuttavia confluiscono le misure indicate con opportune integrazioni e necessari aggiornamenti. In conclusione su questo punto, l'ammontare complessivo degli interventi previsti dai quattro decreti-legge "*Ristoro*" supera *28 miliardi di euro,* come risulta dalla seguente sintesi:

	2020	*2021*	*2022*
	(in milioni di euro)		
- DL n.137 del 28 ottobre *(Ristori)*	5.608,0	842,8	262,5
- DL n.149 del 9 novembre *(Ristori bis)*	2.738,8	1.134,3	1,0
- DL n. 154 del 23 novembre *(Ristori ter)* *	1.950,0	220,1	--
- DL n. 157 del 30 novembre *(Ristori quater)*	8.999,4	6.301,9	0,6
	19.296,2	8.499,1	264,1

(* + 2 per il 2025)

Come vedremo, anche la legge 176/2020, che in sostanza riunisce e integra le misure previste dai suddetti decreti-legge, implica una spesa complessiva di analogo importo per il triennio 2020 -2022.

2.3.5. La legge 18 dicembre 2020, n.176 di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137

Ha per oggetto "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020,n.137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da CO-*

VID-19". Come già detto, la via seguita dal Parlamento è stata quella di procedere alla conversione del primo decreto- legge *Ristori* e, nello stesso tempo, di abrogare i restanti tre decreti-legge, naturalmente facendo salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti fino al giorno di Natale, data di entrata in vigore della legge. In considerazione di questa caratteristica, la legge ripercorre i contenuti dei quattro decreti-legge in precedenza illustrati, opera poche integrazioni, introduce talune estensioni delle categorie di beneficiari, resta nell'ambito della copertura finanziaria assicurata dalle autorizzazioni parlamentari all'indebitamento. Sotto il profilo formale, dovendo far confluire nel decreto 137 le disposizioni dei decreti-legge abrogati, la legge introduce una serie numerosa di modificazioni e aggiunte rendendo il testo quasi incomprensibile. In particolare, ai 35 articoli del decreto-legge 137 vengono aggiunti ulteriori 84 articoli con numerazione latina *bis, ter* ecc. che, in alcuni casi, raggiunge il numero *duodevicies* (art.13). Un vero pasticcio, ma per fortuna la Gazzetta ufficiale pubblica anche un testo coordinato. Sotto il profilo finanziario, l'onere derivante dalla legge in termini di maggiori spese e minori entrate è valutato complessivamente in 27.147 milioni di euro come segue:
19.021,4 per il 2020; 7.910,9 per il 2021; 162,6 per il 2022; 50,0 per il 2023; 2,0 per il 2025.
Gli interventi principali che implicano maggiori spese o minori entrate nel 2020 sono i seguenti (in milioni di euro):

3.944,0	per contributi a fondo perduto da destinare agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive
3.925,0	per sospensione dei versamenti tributari e contributivi in scadenza nel mese di dicembre
1.790,0	per istituzione Fondo per adeguamento e compatibilità degli aiuti con le disposizioni europee
1.759,0	per proroga del termine di versamento del secondo acconto delle imposte sui redditi e dell'IRAP
860,0	per misure urgenti per il sostegno dei settori del turismo e della cultura e per l'internazionalizzazione
559,1	per nuova indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo
559,0	per proroga dei termini per i versamenti del prelievo erariale unico sugli apparecchi idonei per il gioco lecito
550,0	per misure a sostegno degli operatori turistici e della cultura
549,0	per sospensione dei versamenti delle ritenute alla fonte e dell'IVA da parte di soggetti che esercitano attività economiche sospese
504,0	per sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria per i dipendenti delle aziende dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive
465,5	per indennità ai lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e agli incaricati alle vendite nonché per promuovere l'occupazione giovanile.

Per quanto riguarda gli oneri che gravano sul 2020 la copertura è assicurata dalle risorse già previste dai decreti-legge *"Ristoro"* abrogati e, in particolare, da economie derivanti dall'attuazione dei decreti-legge 18/2020 (*Cura Italia*) , 34/2020 (*Rilancio*) e 104/2020 (*Agosto*) per oltre 12,4 miliardi di euro, da fondi di bilancio e dall'indebita-

mento, entro il limiti autorizzati dal Parlamento. La legge prevede tuttavia, all'articolo 34 comma 8, che il Ministero dell'economia e delle finanze effettui il monitoraggio delle risorse destinate alle misure previste da tutti i decreti-legge emanati al fine di assicurare il rispetto del limite complessivo massimo delle autorizzazioni al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 approvate dal Parlamento Qualora in sede di monitoraggio, si riscontri pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il Ministro è tenuto ad assumere le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dei principi sull'equilibrio del bilancio previsti dall'articolo 81 della Costituzione.

2.3.6. Gli effetti sul bilancio 2020 dei provvedimenti legislativi emanati: considerazioni finali.

Con la legge 176/2020 si chiude la lunga e intensa serie dei provvedimenti legislativi di contrasto all'epidemia sul piano economico-finanziario emanati nel 2020 che, solo sul bilancio 2020, hanno determinato un onere complessivo imponente di circa *225 miliardi di euro*. Si è di conseguenza registrato un salto stratosferico del rapporto deficit/PIL delle AP che passa dall'1,6% del 2019 al 9,5 per cento nel 2020 e del rapporto debito/PIL che passa dal 134,6 per cento del 2019 al 155,6% nel 2020.

Nella tabella allegata, costruita sulla base dell'esame analitico delle singole disposizioni che comportano maggiori spese o minori entrate, viene esposta la classificazione dell'onere complessivo in relazione alle diverse fonti normative da cui deriva e attraverso una ricomposizione più aggregata e semplificata delle relative destinazioni *(Allegato 1*). Dalla tabella emerge con evidenza che gli interventi più consistenti riguardano le *misure a sostegno del lavoro* per oltre 58 miliardi di euro (40,78%) tra le quali spicca la spesa stanziata per il trattamenti di integrazione dei salari e degli assegni ordinari che supera i 27 miliardi di euro (quasi la metà). Si è trattato di un impegno fondamentale sul piano sociale che, unito ai divieti di licenziamento, ha consentito la sopravvivenza di tanti lavoratori e di tante famiglie in un grave quadro di crisi dell'economia. Anche gli *interventi in favore delle imprese* sono significativi tenuto conto che, al netto dei fondi di garanzia e del volano "Patrimonio destinato", essi superano i 33 miliardi di euro (23,26%). Occorre inoltre tener presente che molte delle misure fiscali adottate in termini di rinvio delle scadenze dei pagamenti e di sgravi di imposte e contributi hanno riguardato società e imprese. Seguono i *finanziamenti alle Regioni e agli enti locali*, stanziati complessivamente in oltre 18 miliardi di euro (quasi il 13%) , che hanno consentito e che consentono di sviluppare altri interventi nel territorio connessi all'emergenza epidemiologica nell'ambito dell'esercizio della funzioni proprie degli enti territoriali. Prioritarie e indispensabili sono state le misure finanziarie adottate per il *potenziamento del Servizio sanitario nazionale* con particolare riferimento alle strutture ospedaliere, all' assunzione di personale, all'acquisto dei dispositivi di protezione. La spesa complessiva di 10,8 miliardi di euro, sia pure notevole, richiede tuttavia ulteriori interventi soprattutto nel settore della medicina del territorio. Più contenuti appaiono gli interventi negli altri campi e soprattutto nella *scuola, università e ricerca*, pari a 2,7 miliardi di euro (1,9%), e nel *turismo e cultura*, pari 2,2 miliardi (1,55%).

Altro dato rilevante è costituito dagli effetti dei provvedimenti legislativi emanati sui saldi del bilancio 2020, in base alle autorizzazioni del Parlamento, analiticamente illustrati nell'Allegato 2. In particolare, rispetto ai valori iniziali.

- il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza è aumentato del 329 per cento
- il limite massimo del ricorso al mercato è aumentato del 90,7 per cento
- l'importo massimo dell'emissione dei titoli di Stato di oltre il 270 per cento.

Una voragine enorme che tinge di profondo rosso l'anno nero della pandemia 2020.
Da quanto detto è possibile concludere con tre considerazioni di massima:

- i provvedimenti legislativi sono stati determinati di volta di volta dal succedersi delle fasi e degli eventi legati al diffondersi dell'emergenza epidemiologica. Ne è scaturita una serie continua e confusa di interventi a pioggia che è culminata nell'emanazione dei decreti "Ristoro" tuttora aperta
- il finanziamento degli interventi ha reso necessario il massiccio ricorso all'indebitamento che è stato utilizzato soprattutto per sostenere spese correnti, alcune delle quali a carattere continuativo la cui copertura creerà problemi negli esercizi futuri
- il frequente rinvio a decreti ministeriali o ad altri provvedimenti ai fini della concreta attuazione delle misure previste ha determinato rallentamenti e ritardi di natura burocratica sui quali si sono addensate le maggiori critiche all'azione di Governo.

In realtà, le ingenti risorse finora impiegate non sono sufficienti a riparare i danni incalcolabili provocati dall'epidemia e destinati a ripersi. Ecco perché nel bilancio 2021-2023 sono previsti ulteriori interventi di sostegno al lavoro, alle famiglie e alle imprese e si può pertanto ritenere che la serie dei provvedimenti legislativi di "ristoro" proseguirà fino a quando il perdurare dell'epidemia renderà necessario ricorrere a misure restrittive. Si manifesta pertanto assolutamente indispensabile utilizzare a pieno e presto le consistenti fonti di finanziamento derivanti dall'Unione Europea, e in particolare dal *Next Generation EU*, ponendo in essere programmi e progetti strategici e operativi in grado di avviare e realizzare in concreto il rilancio dell'economia e il ritorno alla normalità della vita sociale in una prospettiva di miglioramento.

Allegato 1

Riepilogo oneri previsti dai provvedimenti legislativi di carattere economico-finanziario emanati nel 2020 per interventi di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid- 19

(in milioni di euro)

Provvedimenti legislativi di riferimento		DL 18/2020	DL 34/2020	DL 104/2020	Legge 176/20	Totali
1	**Potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale**	4.327,1	4.872,7	971,3	645,1	10.816,2
2	**Misure a sostegno del lavoro***	11.560,0	24.522,2	10.503,4	11.626,8	58.212,4
	di cui trattamento di integrazione salariale e assegno ordinario	(4.564,7)	(16.396,0)	(5.804,2)	(582,7)	
3	**Misure a sostegno delle imprese *** di cui	4.772,0	94.400,2	9.824,8	6.566,3	115.563,3
	- fondi di garanzia - fondi patrimoniali	(2.130)	(34.300,0) (48.000,0)	-------	-------	
4	**Misure fiscali**	50,0	3.813,8	6.094,1	-------	9.957,9
5	**Finanziamento enti territoriali***	281,4	12.200,0	5.795,3	255,0	18.531,7
6	**Istruzione, università e ricerca**	189,8	1.303,3	1.091,6	100,0	2.684,7
7	**Turismo, cultura e sport**	180,0	1.997,6	-------	-------	2.177,6
8	**Coesione territoriale, infrastrutture e trasporti**	715,6	4.247,3	924,3	-------	5.887,2
9	**Sostegno alle famiglie**	717,0	-------	-------	-------	717,0
10	**Sicurezza e vigilanza**	182,4	257,3	-------	-------	439,7
	Totali	22.975,3	147.614,4	35.204,8	19.193,2	224.987,7

* al netto delle riduzioni apportate per la copertura finanziaria della legge 176/2020 pari a 12.426,6 milioni di euro (art.134, comma 7).

Allegato 2

Gli effetti dei provvedimenti legislativi emanati sui saldi del bilancio 2020

L'articolo 21 della legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica stabilisce che la legge di bilancio determina, per ciascun anno del triennio cui il bilancio si riferisce, tre limiti fondamentali:

- il limite *massimo del saldo netto da finanziare e il limite massimo del ricorso al mercato finanziario*, sia in termini di competenza che in termini di cassa, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche indicati nel DEF
- l'*importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare.*

Con riferimento al 2020, esaminiamo l'andamento di questi tre limiti inizialmente stabiliti dalla legge 27.12.2019, n.160, concernente l'approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e del bilancio pluriennale 2020-22, e successivamente variati dai provvedimenti legislativi emanati sulla base degli scostamenti autorizzati dal Parlamento. In altri termini, esaminiamo l'andamento di questi valori nel corso dell'anno 2020 prima e dopo il manifestarsi dell'emergenza epidemiologica.

Livello massimo del saldo netto da finanziare

	competenza	*cassa*
	(in miliardi di euro)	
Legge 160/2019 – art.1, comma 1:	79,5	129,0
D.L. 18/2020 – art.126, comma 2:	104,5	154,0
D.L. 34/2020 - art.265, comma 1:	259,.83	309,33
D.L. 104/2020 - art.114, comma 1:	336,0	384,0
Legge 176/2020- art.34, comma 5:	341,0	389,0

Per effetto dei suddetti provvedimenti legislativi, il saldo netto da finanziare *(differenza tra spese finali ed entrate finali)* è aumentato di 261,5 milioni di euro rispetto al valore iniziale, in termini di competenza (*pari a circa il 329%),* e di 260,0 milioni in termini di cassa *(pari a circa il 202%)* .

Livello massimo del ricorso al mercato finanziario

	competenza	*cassa*
(in miliardi di euro)		
Legge 160/2019 - art. 1, comma1:	314,34	363,84
D.L. 18/2020 - art.126. comma 2:	339,34	388,84
D.L. 34/2020 art.265, comma 1:	494,67	544,17
D.L. 104/2020 art.114, comma 1:	594,84	642,84
Legge 1 76/2020 - art.34, comma 5:	599,84	647,84

Con riferimento a questo limite, l'incremento del ricorso al mercato apportato dai suddetti provvedimenti legislativi è stato complessivamente di 285,5 miliardi di euro in termini di competenza e di 284,0 miliardi in termini di cassa. Si tratta di un limite

massimo determinato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato. Anche in questo caso il limite del ricorso al mercato finanziario è notevolmente aumentato in misura del *90,7%* in termini di competenza e del *78%* in termini di cassa.

Importo massimo di emissione di titoli dello Stato

	(*in miliardi di euro*)
Legge 160/2019 – Art. 3, comma 2:	58
D.L. 18/2020 – Art. 126, comma 3:	83
D.L. 34/2020 – Art. 265, comma 2:	148,33
Articolo 114, comma 2, D.L. 104/2020:	215

L'incremento complessivo di 157 miliardi di euro rispetto al valore originariamente stabilito (+ *oltre il 270%*) conferma come l'intera manovra finanziaria conseguente all'emergenza epidemiologica intrapresa nel 2020 poggi in maniera enorme sull'indebitamento.

2.4. IL SISTEMA DEI PAGAMENTI

Il ruolo della Tesoreria statale nell'esecuzione degli interventi volti a contrastare gli effetti della pandemia: un approfondimento sulle misure di sostegno al reddito di famiglie e imprese

Valentina Giovenco, Valentina Milano, Laura Roccella e Ilaria Salvati[1]

2.4.1. Il Servizio Tesoreria dello Stato

La Banca d'Italia svolge da oltre 120 anni il servizio di Tesoreria per le amministrazioni dello Stato[2]. Nell'ambito di tale funzione, la Banca ha tra i suoi compiti principali quelli di:

- eseguire le disposizioni di pagamento ordinate dalle amministrazioni statali, centrali e locali, e dalle altre pubbliche amministrazioni che detengono conti presso la Tesoreria statale;
- riscuotere le somme dovute a qualsiasi titolo alle amministrazioni di cui al punto precedente;
- rendicontazione;
- produrre report e flussi informativi relativi alle operazioni effettuate tra cui i conti giudiziali e tutti documenti informativi periodici previsti dalla normativa di contabilità di Stato.

Con l'avanzare del processo d'integrazione economica a livello europeo la crescente attenzione alla politica fiscale e agli equilibri economico-finanziari degli Stati membri, il ruolo di tesoriere ha assunto una rilevanza ancora maggiore: l'accentramento dei flussi finanziari pubblici presso la banca centrale – particolarmente accentuato nel nostro Paese – rende la Tesoreria un punto di osservazione privilegiato sull'andamento dei conti pubblici; il monitoraggio dei flussi finanziari pubblici si conferma inoltre un tassello fondamentale per la conduzione della politica monetaria comune.

Oltre al servizio di Tesoreria statale, la Banca d'Italia svolge servizi di cassa per conto di enti pubblici che hanno autonomia patrimoniale, contabile e di bilancio, sulla base di apposite convenzioni stipulate con gli stessi. Tali servizi, svolti in forma telematica, sono erogati alle Agenzie fiscali (Entrate, Dogane e Monopoli, Demanio) nate dalla riorganizzazione del Ministero dell'Economia (D. Lgs. n. 300/1999) per le operazioni di pagamento e incasso, e all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per il pagamento delle prestazioni temporanee a sostegno del reddito e di altri emolumenti particolari.

Infine, la Banca d'Italia gestisce i conti intestati agli enti soggetti al regime di Tesoreria Unica: si tratta di circa 20.000 conti aperti presso le Filiali a enti e amministrazioni pubbliche e movimentati dai rispettivi tesorieri bancari, sui quali sono effettuate oltre 3 milioni di operazioni annue.

Soprattutto negli ultimi venti anni l'attività di Tesoreria è stata caratterizzata da un percorso di innovazione basato su un utilizzo intensivo della leva tecnologica, che

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

2. I servizi di Tesoreria per le amministrazioni diverse dallo Stato, invece, sono di norma svolti da intermediari finanziari privati.

ha portato a modalità di svolgimento dei servizi sopra descritti quasi completamente informatizzate[3]. Il processo di armonizzazione del mercato europeo dei pagamenti al dettaglio – che ha portato allo sviluppo della *Single European Payment Area* (SEPA) - ha inoltre portato il servizio di Tesoreria ad adottare procedure e standard in linea con i nuovi schemi di pagamento emersi a livello europeo. In sintesi, le linee di sviluppo della Tesoreria si sono basate su un ampio utilizzo delle reti telematiche, sull'integrazione delle procedure di Tesoreria in quelle del sistema dei pagamenti interbancari e sulla realizzazione di un'infrastruttura che supportasse la conduzione della politica monetaria unica, lo sviluppo dei mercati finanziari e il sostegno alla crescita economica del paese. Tali innovazioni, inoltre, hanno consentito di ampliare le attività di valorizzazione e sfruttamento del patrimonio informativo della Tesoreria.
Al momento è in corso un progetto per la razionalizzazione delle procedure di Tesoreria, svolto in collaborazione con il MEF e con la Corte dei Conti, in parallelo ad analoghi progetti portati avanti da tali amministrazioni per l'evoluzione dei propri sistemi informativi. La realizzazione delle nuove procedure consentirà, dal 2023, un cambio di paradigma: si passerà a un dialogo completamente rinnovato, basato su reti aperte e standard comuni, che consentirà la digitalizzazione di tutti i processi di Tesoreria e la costruzione di una nuova base dati integrata, secondo i più recenti sistemi di elaborazione e sfruttamento dei dati. La reingegnerizzazione dei processi, l'ammodernamento delle strutture, la maggiore disponibilità dei dati per un efficace monitoraggio dei conti pubblici potranno contribuire a un generale innalzamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione della Pubblica Amministrazione.

2.4.1.1. Le principali attività d'incasso e pagamento svolte nell'ambito del servizio di Tesoreria statale

In qualità di tesoriere dello Stato, la Banca d'Italia provvede agli incassi e ai pagamenti relativi all'esecuzione del bilancio statale, oltre ad altre operazioni d'incasso e pagamento relative a fondi gestiti sui conti aperti presso la Tesoreria statale "fuori bilancio", a operazioni che la Tesoreria anticipa per conto del bilancio statale e a operazioni per la gestione della liquidità.
Nello svolgimento di tali attività il tesoriere dialoga con le infrastrutture contabili dell'amministrazione pubblica e con le infrastrutture del sistema dei pagamenti e deve quindi attenersi sia alle regole e alle prassi in quest'ultimo vigenti sia alle disposizioni normative che disciplinano in maniera specifica l'esecuzione delle operazioni d'incasso e pagamento per conto di un soggetto pubblico.
Nello specifico, l'esercizio dell'attività di Tesoreria per lo Stato è regolata dalla legge, dal regolamento di contabilità generale dello Stato, dalle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria (IST), dalle convenzioni e dai protocolli d'intesa stipulati tra MEF, Banca d'Italia e altre amministrazioni statali. L'insieme delle prescrizioni connesse con l'esecuzione di incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche si è formato nel corso degli anni rispondendo in un primo periodo a esigenze di controllo "micro"

3. Una descrizione dettagliata dell'evoluzione storica della normativa, dei compiti, delle procedure operative della Tesoreria statale è contenuta nel volume di P. Ferro "Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive".

sulla spesa delle amministrazioni e, più di recente, anche a finalità di monitoraggio "macro" delle principali grandezze di finanza pubblica. Il quadro complessivo delle prescrizioni normative, sebbene non omogeneo, trova tra i principali capisaldi la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/09) e, per gli enti territoriali, il testo unico degli enti locali e il più recente D. Lgs n. 118/11.
Nel comparto delle entrate, la Tesoreria si avvale principalmente della procedura "Delega Unica"[4] per le entrate di tipo fisco-contributive, mentre altre tipologie di incassi avvengono per il tramite di bonifici direttamente finalizzati ai conti di Tesoreria o ai capi, capitoli e articoli di entrata del bilancio dello Stato.
Gli ordini di pagamento sono contenuti in flussi telematici inviati dalle diverse amministrazioni centrali e periferiche per il tramite dei sistemi informativi della Ragioneria Generale dello Stato. Lo scambio dei dati avviene nell'ambito del protocollo sul Sistema Informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA)[5].
Più di recente sono stati introdotte modifiche alle procedure volte a migliorare gli aspetti di sicurezza attraverso un'evoluzione delle modalità di colloquio tra gli enti emittenti e la Banca d'Italia.

2.4.1.2. Il ruolo della Tesoreria nella gestione dell'emergenza

Per fronteggiare l'emergenza socio-economica generata dalla pandemia da Covid-19, sono state stanziate risorse senza precedenti volte a sostenere il sistema sanitario nazionale in una sfida completamente nuova e a fornire immediato supporto ai lavoratori, alle imprese e alle famiglie più direttamente colpite dal *lockdown*. Ciò si è tradotto nell'esigenza di incrementare notevolmente il numero di pagamenti effettuati nell'ambito del servizio di Tesoreria e di definire – in un tempo ristretto – procedure nuove che riuscissero a raggiungere tempestivamente il sistema economico. Oltre a garantire la tempestiva erogazione degli aiuti al sistema economico, la Tesoreria dello Stato ha inoltre dovuto fronteggiare l'esigenza di prevedere gli effetti sul fabbisogno del Settore statale sia dei provvedimenti normativi sia di uno scenario macroeconomico completamente nuovo, al fine di prevenire situazioni di "tensione" nella liquidità detenuta dal Tesoro.
Le principali categorie di pagamenti straordinari eseguiti dalla Tesoreria hanno riguardato le prestazioni di sostegno al reddito erogate dall'INPS e i contributi a fondo perduto alle imprese gestiti dall'Agenzia delle Entrate; a questi si sono aggiunti altri trasferimenti specifici, come quelli al Fondo di Solidarietà Bilaterale dell'Artigianato (FSBA) o alla società Sport e Salute S.p.A.
Massima collaborazione è stata prestata all'INPS anche nell'operatività "ordinaria" quando, ad esempio, si è reso opportuno anticipare la data di pagamento delle pen-

4. Le somme versate attraverso questa procedura sono accreditate su una contabilità speciale intestata all'Agenzia delle Entrate che, successivamente, ne cura la ripartizione agli Enti percettori.
5. Con il SIPA, protocollo quadro siglato il 9 gennaio 2001, venne creato un organismo di *governance* solido che coinvolge diversi attori: Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti, AIPA (oggi Agenzia per l'Italia Digitale) e Banca d'Italia. Utilizzando il SIPA le amministrazioni trasmettono alla RGS i propri titoli di spesa che, transitando da un *gateway* (centro applicativo), giungono alla Banca d'Italia. Questa trasforma le disposizioni di pagamento in bonifici indirizzandoli tramite la rete interbancaria alle banche e a Poste. I flussi informativi sulla finalizzazione delle operazioni seguono il percorso inverso.

sioni erogate tramite il canale postale[6].
In considerazione della situazione economica del Paese, l'amministrazione finanziaria ha provveduto a contenere il più possibile i tempi di erogazione dei rimborsi fiscali da erogare ai contribuenti.
Le Amministrazioni hanno disposto anche ingenti pagamenti all'estero e in valuta, soprattutto per l'acquisto di apparecchiature elettromedicali (come ad esempio mascherine, termo scanner, dotazioni per la terapia intensiva).
I diversi provvedimenti normativi emanati a partire dalla primavera[7] hanno contemplato diverse misure straordinarie che hanno previsto a l'apertura di appositi capitoli di spesa e conti di Tesoreria. L'emergenza sanitaria ha indotto il MEF a ricorrere più volte all'anticipazione di Tesoreria[8] - in diverse occasioni e per un ammontare complessivo, a fine dicembre 2020, di oltre 15,5 miliardi – per assicurare che gli interventi fossero attuati con assoluta tempestività, circostanza non sempre compatibile con gli iter ordinari di spesa. Si segnalano, in particolare, le anticipazioni erogate a favore dei Comuni e quella a favore delle Istituzioni scolastiche, finalizzate, a esempio, all'erogazione dei fondi per l'acquisto degli strumenti di didattica a distanza da destinare agli studenti. Inoltre facendo in parte ricorso alle anticipazioni, sono stati eseguiti nell'anno complessivamente circa 25 mila pagamenti, per un ammontare complessivo di poco superiore a 600 milioni di euro, in favore del comparto del cinema e degli operatori del turismo e dello spettacolo (in collaborazione con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT) e l'Agenzia delle Entrate) .
Per i casi in cui tali anticipazioni erano disposte a beneficio di una vasta platea di soggetti (a esempio, le erogazioni in favore dei Comuni, delle scuole e degli operatori dello spettacolo), è stata realizzata una procedura ad hoc che consente l'accredito massivo dei conti di Tesoreria interessati. Tale nuova procedura è stata utilizzata, in particolare, per le anticipazioni in favore degli oltre 7.000 comuni italiani e delle oltre 8.000 scuole (con erogazioni fino a dicembre 2020).
Sono state aperte oltre 30 nuove contabilità speciali (CS) riconducibili alla gestione dell'emergenza[9], alimentate con fondi provenienti da conti delle Regioni, dalla Protezione Civile e, in alcuni casi, da donazioni di privati. Oltre alla contabilità speciale intestata al commissario straordinario per l'emergenza, la maggior parte di tali conti è intestata a Presidenti di Regione, in quanto "soggetti attuatori" ex art. 1 OCDPC n. 630 del 3 febbraio 2020, di cui il Capo del Dipartimento della protezione civile si avvale per il coordinamento degli interventi necessari alla gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19. Inoltre, a fine marzo, è stata versata ai Comuni, in anticipo da maggio, la prima rata del Fondo di solidarietà comunale 2020 per un totale di quasi 4,3 miliardi di euro[10]; circa 400 milioni di euro sono stati riconosciuti agli stessi enti per l'erogazio-

6. Ai fini del pagamento delle pensioni, la Banca d'Italia esegue i rilevanti bonifici di provvista fondi a un pool di banche e a Poste Italiane, che poi provvedono ai singoli accrediti in favore dei beneficiari.
7. Si fa riferimento ai decreti n. 18/2020, n. 34/2020, n. 104/2020, n. 137/2020, n. 154/2020 e n. 157/2020.
8. Con la c.d. anticipazione di Tesoreria i pagamenti sono imputati direttamente al conto Disponibilità del Tesoro tramite scritturazione al conto sospeso "collettivi"; tali partite vengono poi "sistemate" ex post dal punto di vista contabile attraverso l'emissione di titoli di spesa da parte dell'amministrazione competente.
9. Ai sensi dell'art. 3 dell'OCDPC n. 639 del 25 febbraio 2020 e delle numerose successive disposizioni di legge introdotte per far fronte all'emergenza sanitaria.
10. Ai sensi del Dpcm 28 marzo 2020 recante "Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020".

ne di buoni spesa agli individui in difficoltà economiche[11].
La Tesoreria è stata altresì impegnata a fornire tempestive informative, ai vertici dell'Istituto, alle Amministrazioni e alla cittadinanza[12], in merito ai pagamenti eseguiti e alla collaborazione inter-istituzionale prestata. Ciò è stato reso possibile dall'analisi delle basi dati di pagamento, aggiornate in tempo reale.

2.4.1.3. Il supporto all'esecuzione e alla rendicontazione dei pagamenti

L'esecuzione di una mole elevata di pagamenti in tempi ristretti, in aggiunta all'ordinaria operatività, è stata fronteggiata dalla Tesoreria dello Stato rivedendo tempestivamente alcuni processi operativi e rafforzando la collaborazione con gli interlocutori istituzionali coinvolti (soprattutto INPS, MEF, Agenzia delle Entrate). L'emergenza ha spesso imposto di mantenere operativo il servizio nei giorni festivi e in orari non convenzionali. In particolare, il MEF ha consentito, tramite modifiche procedurali, l'apertura dei sistemi applicativi per l'emissione degli ordinativi di pagamento, 24 ore al giorno (anche durante le festività di Pasqua e Natale) nonché l'invio delle disposizioni alla Tesoreria in orari diversi da quelli ordinariamente fissati, anche nei giorni festivi. In via del tutto eccezionale è stato consentito alle Amministrazioni di ordinare pagamenti sino al 29 dicembre 2020[13]. L'esecuzione di un volume così elevato di pagamenti, spesso concentrati in poche giornate operative, ha imposto un'intensa attività di coordinamento tra la Banca, l'INPS e l'Agenzia delle Entrate, al fine di prevenire difficoltà operative. La straordinaria attività di pagamento ha generato un aumento delle attività di *back office*, come ad esempio la gestione di richieste di richiamo di bonus e finanziamenti per sospette frodi.
L'esigenza di limitare il ricorso ai servizi di spedizione di Poste e di ridurre la stampa e la spedizione di documenti ha costituito l'occasione per chiedere al MEF e alla Corte dei conti di semplificare e dematerializzare gli adempimenti in materia di rendicontazione. In particolare, sono state sospese la stampa e la distribuzione di diversi tabulati cartacei mensili, sostituiti da invii tramite PEC, con l'utilizzo della firma digitale.

2.4.2. Gli interventi finanziari adottati dal Governo per fronteggiare la pandemia

Lo scoppio della pandemia da Covid-19 ha messo a dura prova il sistema sanitario nazionale e l'economia del Paese, costringendo il Governo a un intervento senza precedenti su vari fronti per contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica ha prodotto sul tessuto socio-economico nazionale. A tal proposito, si riepilogano, nei successivi paragrafi, le principali misure adottate in ambito fiscale ed in materia di spesa pubblica per fronteggiare l'emergenza e garantire il sostegno alle categorie più colpite dalla pandemia.

11. Ai sensi dell'Ocdpc n. 658 del 29 marzo 2020.
12. Ad esempio collaborando con la rete periferica dell'Istituto e pubblicando nelle Note regionali appositi approfondimenti sui pagamenti legati all'emergenza Covid.
13. In tempi ordinari l'attività di spesa viene sospesa in prossimità delle festività natalizie per consentire un ordinato svolgimento delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario.

2.4.2.1. Misure riguardanti i versamenti fiscali

Con i decreti-legge "Cura Italia", "Liquidità", "Rilancio", "Agosto" e i quattro decreti "Ristori", il Governo ha adottato una serie di misure fiscali tese a sostenere l'economia italiana e ad aiutare i contribuenti in difficoltà. Le misure più significative adottate in materia fiscale hanno riguardato sospensioni, proroghe e rinvii, nonché alcune cancellazioni e riduzioni di imposte.

Nella prima fase dell'emergenza e relativamente al periodo di *lockdown* di marzo-maggio, il Governo, con i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio, ha disposto agevolazioni fiscali di varia natura per diversi soggetti e. In particolare, il decreto Cura Italia ha disposto la sospensione fino al 31 maggio dei versamenti fiscali relativi all'IVA e alle ritenute fiscali e contributive previsti in scadenza nel mese di marzo per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro e, indipendentemente dal requisito dimensionale, per quelli appartenenti ai settori di attività più colpiti dall'emergenza ovvero aventi sede nelle zone maggiormente colpite. Le stime governative hanno inizialmente[14] quantificato gli effetti della sospensione del primo decreto in complessivi 8 miliardi circa (cfr. tabella 1).

Tabella 1. Sospensione dei versamenti del mese di marzo disposta dal decreto Cura Italia: quantificazione della relazione tecnica al documento (dati in milioni di euro)

Quantificazione della sospensione dei versamenti in autoliquidazione, che scadono tra l'8 marzo 2020 e il 31 marzo 2020, dei soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro nell'anno d'imposta precedente (art.62 decreto Cura Italia).	
Irpef e ritenute alla fonte	708
Contributi	1.303
IVA	3.248
Quantificazione della sospensione dei versamenti per i settori più colpiti senza limiti di fatturato (art. 61 decreto Cura Italia).	
Irpef e ritenute alla fonte	1.081
Contributi	1.524
Totale	7.864

Fonte: elaborazioni Servizio TES su dati MEF.

Successivamente il decreto Liquidità (n. 23/2020) è intervenuto con altre misure per il rinvio di adempimenti fiscali e tributari per lavoratori e imprese. In particolare, è stata prevista la sospensione dei versamenti di Iva, ritenute e contributi per i mesi di aprile e maggio, in aggiunta a quelle già previste con il Cura Italia. La sospensione dei versamenti relativi a IVA e ritenute fiscali e contributive è stata, inoltre, estesa a quei contribuenti le cui perdite - misurate alle scadenze di aprile e maggio - avessero supe-

14. Si segnala che le stime degli impatti sul fabbisogno formulate nelle relazioni tecniche allegate ai diversi provvedimenti di sospensione si sono poi rivelate sovradimensionate, come confermato dalla nuova quantificazione effettuata nella relazione al decreto Agosto, che ha poi disposto i termini per il riversamento o la rateizzazione dei versamenti sospesi (cfr. infra).

rato determinate soglie di fatturato.
Secondo la relazione tecnica, la sospensione dei versamenti fiscali nel mese di aprile avrebbe determinato un minor gettito complessivamente pari a 8,6 miliardi. Con riferimento al mese di maggio invece lo slittamento sarebbe stato di oltre 10 miliardi, in quanto in questo mese sono versati i contributi Inail e il primo contributo trimestrale per il 2020 delle gestioni Artigiani/Commercianti previsti nel mese.

Tabella 2. Impatti delle agevolazioni fiscali per i mesi di aprile e maggio

Sospensione dei versamenti previsti nei mesi di aprile e maggio per: imprese e i professionisti, con ricavi o compensi non superiori a 50 milioni di euro e una diminuzione del fatturato di almeno il 33 per cento rispetto a marzo e aprile 2019; contribuenti con ricavi o compensi superiori a 50 milioni di euro (e riduzione del fatturato di almeno del 50 per cento; imprese e i professionisti che hanno sede nelle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza e diminuzione del fatturato di almeno il 33 per cento (art. 18 decreto Liquidità).			
Quantificazione minori versamenti di aprile		Quantificazione minori versamenti di maggio	
Irpef e ritenute alla fonte	2.553	Irpef e ritenute alla fonte	1.787
IVA	2.539	IVA	2.992
Ritenute d'acconto (art. 19)	462	Ritenute d'acconto (art. 19)	467
Contributi	3.038	Contributi	5.029
Totale	**8.592**		**10.275**

Fonte: elaborazioni Servizio TES su dati MEF.

L'art. 20 del decreto Liquidità ha permesso ai contribuenti di calcolare gli acconti IRPEF, IRES e IRAP sulla base del cd. metodo *previsionale* (ovvero in base ai redditi che si prevede di ottenere nel periodo di impresa) in luogo del criterio *storico* (sulla base della dichiarazione dell'anno precedente), nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019, senza applicazione di sanzioni e interessi, a specifiche condizioni.
Con il successivo decreto Rilancio (19 maggio 2020 n.34) è stata disposta la proroga al 16 settembre 2020 (artt. 126 e 127) del termine per i versamenti non effettuati nei mesi di marzo, aprile e maggio[15]; inoltre, l'art. 24 ha previsto l'esenzione dal versamento dell'IRAP dovuta per il 2019 e della prima rata, pari al 40 per cento, dell'acconto dell'IRAP dovuta per il 2020 per le imprese con un volume di ricavi fino a 250 milioni e per i lavoratori autonomi con un corrispondente volume di compensi. Una novità importante per il 2020 prevista dal decreto Rilancio è quella di elevare a un milione di euro il limite per la compensazione, attraverso il modello F24, dei crediti tributari (articolo 147) e di consentire di effettuare i rimborsi fiscali senza compensazione tra il credito d'imposta e il debito iscritto a ruolo (articolo 145).

15. Si fa riferimento ai versamenti dell'art. 18 del decreto Liquidità e quelli degli artt. 61 e 62 del decreto Cura Italia.

Riquadro: sintesi delle sospensioni durante il lockdown

A. Sospensioni, proroghe e rinvii

- Sospensione versamenti dei contributi e delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e assimilati di marzo ed aprile 2020 per imprese e professionisti dei settori più colpiti;
- Sospensione versamenti da autoliquidazione che scadevano nel periodo compreso tra l'8 marzo 2020 e il 31 marzo 2020, relativi alle ritenute alla fonte per lavoro dipendente o assimilato, alle trattenute relative all'addizionale regionale e comunale, all'IVA, ai contributi previdenziali e assistenziali, ai premi per l'assicurazione obbligatoria per imprese e professionisti con ricavi o compensi inferiori a 2 milioni euro;
- Sospensione versamenti di aprile e maggio 2020, relativi alle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilato e alle trattenute relative alle addizionali regionali e comunali, all'IVA, ai contributi previdenziali e assistenziali e ai premi per l'assicurazione obbligatoria, per imprese e professionisti che hanno subito nei mesi di marzo e aprile 2020 una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33% (per i soggetti con ricavi superiori a 50 milioni tale soglie sale al 50%) rispetto agli stessi mesi del periodo d'imposta 2019.

B. Cancellazione e riduzione di imposte

- Cancellazione del saldo Irap 2019 e della prima rata Irap acconto 2020 per le imprese, gli enti non commerciali e i lavoratori autonomi con un volume di ricavi o compensi non superiore a 250 milioni;
- Esenzione dalla prima e della seconda rata IMU 2020 per numerosi tipi di immobili, fra i quali quelli adibiti a stabilimenti balneari e quelli rientranti nella categoria catastale D2, ossia alberghi e pensioni. Gli immobili destinati a cinema e teatri sono stati esonerati dal pagamento dell'IMU anche per il 2021 e il 2022;
- Riduzione dell'aliquota IVA per le cessioni di beni necessari per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica: riduzione IVA (dal 22% al 5%) su mascherine, ventilatori e altri presidi per la sicurezza dei lavoratori. Si accorda in via transitoria alle cessioni di tali beni, fino al 31 dicembre 2020, l'esenzione totale da IVA con diritto a detrazione (aliquota IVA pari a zero).

Ulteriori misure di agevolazione fiscale sono state varate anche successivamente alla riapertura regolare delle attività economiche, iniziata a partire dalla fine di maggio. Il decreto Agosto (14 agosto n.104/2020) ha previsto la possibilità di rateizzare ulteriormente le somme (non versate nei mesi di marzo, aprile e maggio) dovute all'erario a partire dal 16 settembre[16].

16. Il contribuente può versare le somme dovute in un'unica soluzione, senza applicazione di sanzioni e interessi,

Il decreto Agosto ha anche disposto il rinvio dei versamenti per i contribuenti sottoposti agli indici sintetici di affidabilità (ISA) e forfetari che abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33% nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019: per questi contribuenti il termine di versamento della seconda o unica rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'Irap è prorogato al 30 aprile 2021.
Per ciò che concerne i contributi, il decreto Agosto ha previsto uno sgravio del 30% sui contributi pensionistici per le aziende situate nelle aree svantaggiate, con l'obiettivo di stimolare crescita e occupazione e, per le aziende che non richiedono l'estensione dei trattamenti di cassa integrazione, è stato riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali per un massimo di quattro mesi, da fruire entro il 31 dicembre 2020. Fino a tale data, sono state inoltre escluse dal versamento dei contributi previdenziali, per un massimo di sei mesi dall'assunzione, le aziende che assumono lavoratori subordinati a tempo indeterminato.
Inoltre, l'articolo 99 del suddetto decreto ha prorogato dal 31 agosto (data in origine così fissata dall'articolo 154 del decreto Rilancio) al 15 ottobre 2020 i termini di sospensione dei versamenti di somme derivanti da cartelle di pagamento, accertamenti esecutivi, accertamenti esecutivi doganali, ingiunzioni fiscali degli enti territoriali e accertamenti esecutivi degli enti locali. Sono rimasi sospesi fino al 15 ottobre 2020 anche gli obblighi di accantonamento derivanti dai pignoramenti presso terzi effettuati sulle somme dovute a titolo di stipendio, pensione e trattamenti assimilati.
Complessivamente l'impatto sul fabbisogno del settore statale stimato dal Governo nella relazione tecnica del decreto Agosto in materia fiscale per l'anno 2020 è stato quantificato in circa 6 miliardi.
Con i quattro decreti Ristori sono state, inoltre, disposte altre agevolazioni fiscali, per tenere conto delle difficoltà venutesi a creare con il riacutizzarsi dell'emergenza epidemiologica della cosiddetta "seconda ondata". In particolare, il primo decreto Ristori (28 ottobre 2020, n. 137) ha disposto notevoli sospensioni e cancellazioni, tra cui si segnalano:

- il credito d'imposta sugli affitti, già previsto dal decreto Rilancio, è stato esteso per le categorie interessate dalle restrizioni, ai mesi di ottobre, novembre e dicembre ed allargato alle imprese con ricavi superiori ai 5 milioni di euro;
- le categorie interessate dalle misure di contrasto all'emergenza Covid sono state esentate dal corrispondere la seconda rata dell'Imu per gli immobili e le pertinenze in cui svolgono le proprie attività, a condizione che il proprietario sia gestore delle attività esercitate negli immobili in questione;
- è stato sospeso il versamento dei contributi previdenziali dei dipendenti relativi al mese di novembre. I pagamenti potranno essere effettuati in un'unica soluzione entro il 16 marzo 2021 o in quattro rate con il pagamento della prima entro tale data.

Con il secondo decreto Ristori (9 novembre 2020 n. 149) sono state disposte ulteriori agevolazioni, quali la sospensione delle ritenute alla fonte e dei pagamenti Iva dovuti nel mese di novembre per le attività economiche oggetto di misure restrittive con sede

o in un massimo di quattro rate mensili di pari importo o, in alternativa, versare il 50% delle somme come previsto e il restante 50% a partire dal 16 gennaio 2021 in rate mensili di pari importo (fino a un massimo di 24).

nelle zone rosse e per i ristoranti in zone arancioni; il rinvio al 30 aprile del pagamento della seconda o unica rata dell'acconto di Irpef, Ires e Irap, per i soggetti a cui sono applicati gli indici sintetici di affidabilità (ISA) che operano nelle zone arancioni e rosse, indipendentemente dalla diminuzione del fatturato.
Con l'ultimo provvedimento, il decreto Ristori quater, (30 novembre 2020, n. 157) sono state varate misure di agevolazione fiscale, (quantificate nella relazione tecnica dal Governo per circa 7 miliardi di euro):

- per tutte le imprese con un fatturato non superiore a 50 milioni di euro nel 2019 e che hanno registrato un calo del 33% del fatturato nei primi sei mesi del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019 è prevista la proroga al 30 aprile 2021 del versamento. La proroga si applica inoltre alle attività oggetto delle misure restrittive del DPCM del 24 ottobre ed a quelle operanti nelle Regioni Rosse, nonché per i ristoranti in zona arancione, a prescindere dal volume di fatturato e dall'andamento dello stesso;
- per le stesse categorie di soggetti di cui sopra, è prevista la sospensione dei contributi previdenziali, dei versamenti delle ritenute alla fonte e dell'Iva che scadono nel mese di dicembre. Allo stesso tempo, sono sospesi i versamenti anche per chi ha aperto l'attività dopo il 30 novembre 2019; i versamenti sono sospesi fino al 16 marzo 2021, da pagare in un'unica soluzione o con quattro rate;
- è stata disposta la proroga al primo marzo 2021 dei pagamenti legati alla rottamazione-ter e al saldo e stralcio relativi alle rate scadute nel 2020, pagamenti necessari per non perdere i benefici della definizione agevolata. Il decreto Cura Italia aveva fissato il termine al 10 dicembre; ora viene portato al prossimo anno con un'estensione di oltre tre mesi.

In toto, l'impatto sul fabbisogno stimato dal Governo nelle relazioni tecniche che accompagnano i quattro decreti Ristori in materia fiscale per il 2020 è quantificabile in circa 10 miliardi (di cui 7 riferibili all'ultimo Ristori quater).

2.4.2.2. Le spese per finanziare l'emergenza

L'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia ha reso urgenti e necessarie una serie di misure che – a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 – hanno previsto lo stanziamento di risorse straordinarie per supportare l'azione di Regioni, enti locali, strutture sanitarie, Protezione civile, con monitoraggio congiunto da parte del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle finanze.
Il Governo ha stanziato complessivamente circa 9,5 miliardi per rafforzare in modo strutturale la rete ospedaliera, per garantire la dotazione di personale, strumenti e mezzi al sistema sanitario, alla Protezione Civile e alle forze dell'ordine e per assistere le persone colpite dalla malattia e per la prevenzione, la mitigazione e il contenimento dell'epidemia. Di seguito si passano in rassegna le principali misure su cui si è concentrato lo sforzo sul piano sanitario di contrasto all'epidemia.
Con l'istituzione del Fondo per le emergenze nazionali (FEN), il decreto Cura Italia ha finanziato l'acquisto di impianti ed attrezzature specificamente diretti alla cura dei pazienti COVID-19, come gli impianti di ventilazione assistita nei reparti di terapia intensiva, e ha disposto la requisizione di presidi sanitari e di beni mobili e immobili, anche alberghieri. In particolare, le risorse del Fondo per le emergenze sono state

utilizzate dal Dipartimento della Protezione Civile e dal Commissario straordinario per l'emergenza per gli acquisti di dispositivi medici, dei dispositivi di protezione individuale (come le mascherine) e di quanto necessario per contrastare ed affrontare la crisi epidemiologica, considerate anche le deroghe relative alle caratteristiche, alle procedure di acquisto e di pagamento di tali dispositivi. Tale Fondo è stato finanziato dai decreti per far fronte all'emergenza per complessivi 3,73 miliardi.
Il decreto Rilancio ha previsto il potenziamento e la riorganizzazione della rete dell'assistenza territoriale, oltre che il potenziamento della rete ospedaliera, in particolare dei reparti di pneumologia e virologia, mediante incremento del monte ore della specialistica ambulatoriale convenzionata e dei Pronto soccorso. Le regioni sono state impegnate ad istituire, fino alla fine del periodo emergenziale, Unità speciali di continuità assistenziale per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 senza necessità di ricovero ospedaliero. Ulteriori risorse sono state destinate anche per gli incrementi tariffari da destinare agli enti e alle aziende accreditate con il Servizio sanitario per il riconoscimento della specifica funzione assistenziale per i pazienti COVID-19. Per il riordino della rete ospedaliera nel complesso sono stati stanziati 1,4 miliardi di euro. Inoltre, è stato varato un intervento da 1,2 miliardi per il 2020 per il potenziamento dell'assistenza territoriale, destinato al rafforzamento del monitoraggio e del tracciamento precoce dei casi, dell'assistenza ai pazienti in isolamento domiciliare, all'incremento delle prestazioni terapeutiche domiciliari e al rafforzamento dei servizi infermieristici distrettuali, con l'introduzione dell'infermiere di famiglia o di comunità, per l'assunzione di fino a 8 infermieri ogni 50 mila abitanti, con contratti dal 15 maggio al 31 dicembre 2020.
La società Invitalia è stata autorizzata a erogare finanziamenti agevolati o contributi a fondo perduto alle imprese produttrici di dispositivi medici e di protezione individuale (50 milioni).
Non da ultimo, sono state previste dal decreto Rilancio alcune deroghe rispetto alla normativa vigente in materia di erogazione del finanziamento statale del Servizio Sanitario (incrementato di 1.410 milioni di euro nel 2020) e di pagamento dei debiti commerciali degli enti operanti in esso. Il decreto Cura Italia ha peraltro previsto a favore delle Regioni, per tutto il periodo dello stato di emergenza sanitaria, il rilascio di apposite coperture assicurative per l'acquisto di beni inerenti la gestione della crisi epidemiologica. Il decreto Liquidità ha disposto un credito d'imposta a favore delle imprese per la sanificazione degli ambienti di lavoro, l'acquisto di mascherine chirurgiche e dei dispositivi di protezione individuale, esteso dal decreto Cura Italia anche agli enti non commerciali, compresi gli enti del Terzo settore.

2.4.2.3. Il sostegno alle categorie più colpite dalla pandemia

Al fine di sostenere le categorie più colpite dalla pandemia, sin dai primi giorni dell'emergenza il Governo ha approvato, attraverso una serie di decreti legge, misure volte ad assicurare il necessario supporto economico ai cittadini e alle imprese che affrontano problemi di liquidità finanziaria a causa dell'emergenza sanitaria. Si riepilogano qui di seguito le principali tipologie di interventi finanziari messi in atto per contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sul tessuto socio-economico nazionale.

Misure connesse alle integrazioni salariali dei lavoratori sottoposti a riduzione dell'orario di lavoro

Tra i principali provvedimenti adottati dal Governo per contrastare gli effetti economici connessi con l'emergenza sanitaria è stato introdotto il divieto al licenziamento[17], affiancato da un massivo utilizzo degli strumenti di integrazione salariale (nel seguito CIG[18]). La CIG è uno dei principali ammortizzatori sociali previsti dal nostro ordinamento e rappresenta una prestazione economica erogata con lo scopo di integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori nei periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. La disciplina della CIG è regolata dal decreto legislativo n. 148 del 14.9.2015; tuttavia, nel corso del 2020 il ricorso straordinario alle misure di integrazione salariale resosi necessario per sostenere i redditi dei lavoratori sospesi dalle attività lavorative, si è sostanziato attraverso forme di CIG regolamentate *ad hoc* ed identificate per mezzo della causale COVID 19.

Riquadro: la regolamentazione della CIG con causale COVID-19

Il decreto Cura Italia ha introdotto una nuova fattispecie per il ricorso alla CIG con causale Covid-19 che si affianca alla disciplina ordinaria, prevedendo importanti deroghe, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, rendendone il ricorso più conveniente. Il decreto ha, inoltre, previsto che la CIG Covid-19 fosse utilizzabile per nove settimane dai datori di lavoro in caso di riduzione/sospensione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica per periodi decorrenti dal 23 febbraio al 31 agosto (da fruire entro il 31 agosto). Successivamente, il decreto Rilancio ha previsto la possibilità, per le aziende che avevano già completamente utilizzato le prime nove settimane, di richiederne ulteriori cinque utilizzabili nel medesimo arco temporale, mentre è stato riconosciuto anche un eventuale ulteriore periodo di durata massima di quattro settimane di trattamento per periodi decorrenti dal 1 settembre 2020 al 31 ottobre 2020. Il decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52 ha poi previsto che i datori di lavoro che avevano fruito del trattamento della CIG per l'intero periodo precedentemente concesso, fino alla durata massima di quattordici settimane, potessero fruire di ulteriori quattro settimane anche per periodi decorrenti prima del 1° settembre 2020. Resta ferma la durata massima di diciotto settimane, considerati cumulativamente i trattamenti riconosciuti.

Il decreto Agosto ha previsto un ulteriore periodo di trattamenti di integrazione salariale per una durata massima di nove settimane, incrementate di ulteriori nove, da fruire nel periodo ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020. Il decreto, diversamente dai precedenti, ha previsto che i datori di lavoro che presentano domanda per le ulteriori nove settimane devono un contributo addizionale commisurato alla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate durante la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. La misura del

17. Tale divieto era inizialmente fissato per i 60 giorni decorrenti l'entrata in vigore del decreto Cura Italia. Il termine è stato poi successivamente esteso dai successivi decreti, fino, ad ultimo, dal disegno di legge di bilancio per il 2021 che fissa il nuovo termine al 31 marzo 2021.

18. Nel seguito si utilizzerà, per brevità, il termine CIG per fare riferimento alle principali forme d'integrazione salariale: cassa integrazione ordinaria (CIGO), in deroga (CIGD), fondi di integrazione salariale (FIS) e pagamenti effettuati dai fondi di solidarietà bilaterali alternativi.

contributo è stabilita in funzione della percentuale di riduzione del fatturato subito dall'azienda nel primo semestre 2020 rispetto a quello del 2019 (aliquota del 18% per chi non ha subito calo di fatturato, del 9% per chi ha avuto un calo inferiore al 20%, nessun contributo per chi ha avuto un calo pari o superiore al 20%, oppure ha iniziato l'attività dopo il 1 gennaio 2019).
Il decreto Ristori ha allungato di ulteriori sei settimane la CIG che può essere richiesta dai datori di lavoro colpiti dalla crisi. In particolare, le sei settimane devono essere collocate nel periodo ricompreso tra il 16 novembre e il 31 gennaio 2021. Anche in questo caso, le sei settimane aggiuntive sono riconosciute ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il periodo di nove settimane previsto dai precedenti decreti; di contro, per i datori di lavoro appartenenti ai settori colpiti dalle chiusure anticipate previste dal DPCM del 24 ottobre 2020 (turismo, ristorazione, palestre…) non vale il suddetto vincolo. Anche il decreto Ristori prevede il pagamento del contributo addizionale; tuttavia dispensa dal pagamento non solo i datori di lavoro che hanno subito una riduzione del fatturato pari o superiore al venti per cento e i datori di lavoro che hanno avviato l'attività di impresa successivamente al primo gennaio 2019, ma anche i datori di lavoro appartenenti ai settori interessati dalle chiusure disposte dal predetto DPCM.

In sintesi, le disposizioni normative hanno permesso alle aziende colpite dalla crisi di fruire per un periodo massimo di 42 settimane delle integrazioni salariali CIG, nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 gennaio 2021; inoltre, il disegno di legge di bilancio per l'anno 2021 prevede, al momento, l'estensione e il rifinanziamento dello strumento volto a prolungare il termine per il divieto di licenziamento fino al 31 marzo 2021. Le risorse complessivamente stanziate dai vari decreti per finanziare le predette misure in materia di integrazione salariale ammontano a circa 19 miliardi per il 2020.

Indennità per le categorie di lavoratori più colpite dalla pandemia

Tra le misure di sostegno al lavoro e all'economia il Governo ha previsto un'indennità, inizialmente di 600 euro[19], per il sostegno del reddito di alcune categorie di lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica. Detto bonus è stato introdotto dal decreto Cura Italia per il mese di marzo 2020 per diverse categorie di lavoratori[20]. Il decreto Rilancio ha stabilito la prosecuzione automatica del bonus 600 euro per il mese di aprile per chi ne è già stato beneficiario nel mese di marzo, ha esteso il bonus a nuove categorie di lavoratori per i mesi di aprile e maggio (purché siano stati colpiti economicamente) e ne ha previsti di ulteriori[21]. Ha, inoltre, previsto un bonus per il mese di maggio 2020 pari a 1000 euro per i liberi professionisti iscritti alla gestione

19. Tali indennità non sono soggette a imposizione fiscale, non sono tra esse cumulabili e non sono riconosciute ai percettori di Reddito di Cittadinanza.
20. Tra cui: liberi professionisti e collaboratori coordinati e continuativi; lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO); lavoratori stagionali dei settori del turismo e degli stabilimenti termali; lavoratori agricoli; lavoratori dello spettacolo; indennità per lavoratori sportivi; indennità a professionisti iscritti alle casse private.
21. In particolare, si riconosce un'indennità, pari a 500 euro mensili, per i mesi di aprile e maggio 2020, in favore dei lavoratori domestici che al 23 febbraio 2020 avevano in essere uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore a 10 ore settimanali, a condizione che non siano conviventi col datore di lavoro.

separata INPS, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che abbiano subito comprovate perdite[22]. Tale indennità è stata successivamente estesa dal decreto Agosto agli stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo, nonché ad altre categorie di lavoratori[23].
Infine, il decreto Ristori, ha stabilito una nuova indennità una tantum di 1000 euro per il mese di novembre per i lavoratori penalizzati dalle misure del DPCM del 24 ottobre[24] e un bonus di 800 euro, per il mese di novembre 2020, a favore dei lavoratori sportivi che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID 19, hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività. Tali bonus, sono successivamente stati estesi alle medesime categorie anche per il mese di dicembre dal decreto Ristori-quater.
Le risorse complessivamente stanziate dai vari decreti per finanziare tali misure ammontano a quasi 10 miliardi per il 2020.

Bonus babysitter, congedo straordinario e malattia
Per il sostegno dei genitori lavoratori, a seguito della sospensione del servizio scolastico, il decreto Cura Italia ha previsto la possibilità di usufruire, per i figli di età non superiore ai 12 anni o con disabilità in situazione di gravità accertata, del congedo parentale per 15 giorni aggiuntivi al 50% del trattamento retributivo[25]. In alternativa, è prevista l'assegnazione di un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting nel limite di 600 euro[26]. Il decreto Rilancio ha poi previsto l'innalzamento a trenta giorni dei congedi di cui possono fruire i genitori lavoratori dipendenti del settore privato per i figli di età non superiore ai 12 anni (per il quale è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione), l'aumento del limite massimo complessivo per l'acquisto di servizi di baby-sitting (da 600 euro a 1.200 euro) e la possibilità, in alternativa, di utilizzare il bonus per l'iscrizione ai servizi socio-educativi territoriali, ai centri con funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia[27].
Infine, il decreto Ristori-bis, ha previsto un bonus baby-sitter da 1000 euro nelle regioni rosse nelle quali è prevista la sospensione delle attività scolastiche nelle seconde e terze classi delle scuole secondarie di primo grado e, nel caso in cui la prestazione di lavoro non possa essere resa in modalità agile, il congedo straordinario con il riconoscimento di un'indennità pari al 50 % della retribuzione mensile per i genitori lavoratori dipendenti.
Le risorse complessivamente stanziate dai vari decreti per finanziare le predette misure ammontano a oltre 2 miliardi per il 2020.

22. Riduzione di almeno il 33% del reddito del secondo bimestre 2020 rispetto a quello del secondo bimestre 2019, ma anche in favore di tutti quei lavoratori titolari di rapporti di co.co.co. iscritti alla gestione separata INPS non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie.
23. I lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo in possesso di determinati requisiti, dipendenti stagionali appartenenti ad altri settori, gli intermittenti e gli incaricati di vendite a domicilio.
24. Lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (compresi quelli con contratto di somministrazione o a tempo determinato), nonché per gli stagionali degli altri settori e per i lavoratori dello spettacolo, gli intermittenti, i venditori porta a porta e i prestatori d'opera.
25. Il numero di giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in caso di handicap grave è incrementato di ulteriori complessive dodici giornate.
26. Aumentato a 1.000 euro per il personale del Servizio Sanitario Nazionale e le Forze dell'Ordine.
27. Per i comparti sicurezza, difesa e soccorso pubblico e per il settore sanitario pubblico e privato il limite massimo è aumentato a 2.000 euro.

NASPI e Reddito d'emergenza

Il decreto Rilancio ha introdotto il Reddito di Emergenza (REM), una misura di sostegno economico di 400 euro mensili in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Successivamente, il decreto Agosto ha introdotto la possibilità di richiedere un'ulteriore mensilità di REM e il decreto Ristori ha previsto, poi, due ulteriori quote per i mesi di novembre e dicembre 2020.

In materia di Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) e l'indennità di disoccupazione mensile "DIS-COLL", si ricorda infine che il decreto Agosto ha prorogato per ulteriori due mesi la percezione del beneficio per i collaboratori coordinati e continuativi il cui periodo di fruizione fosse in termine nel periodo compreso tra il 1° maggio 2020 e il 30 giugno 2020.

Le risorse complessivamente stanziate dai vari decreti per finanziare le predette misure ammontano a oltre 2 miliardi per il 2020.

Contributo a fondo perduto

Il decreto Rilancio ha previsto per la prima volta l'erogazione di un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo[28], purché colpiti economicamente[29] dalla crisi pandemica e in ammontare variabile in base alla perdita di fatturato riscontrata[30]. La norma ha previsto che l'erogazione del contributo avesse luogo a partire dalla seconda metà di giugno, da parte dell'Agenzia delle entrate (quale ente preposto al controllo della veridicità delle dichiarazioni dei richiedenti) mediante accreditamento diretto al beneficiario. Successivamente, il decreto Agosto ha stanziato ulteriori 400 milioni per contributi a fondo perduto in favore degli esercenti dei centri storici che abbiano registrato a giugno 2020 un calo del 50% del fatturato rispetto allo stesso mese del 2019. Infine, il decreto Ristori ha previsto che le imprese dei settori oggetto delle restrizioni previste dal DPCM del 24 ottobre ricevano i contributi a fondo perduto con la stessa procedura già utilizzata dall'Agenzia delle entrate in relazione ai contributi previsti dal decreto Rilancio, con qualche lieve differenza[31]. I decreti Ristori bis, ter e quater hanno esteso ulteriormente la platea dei beneficiari del contributo a fondo perduto, principalmente in favore dei soggetti che hanno il domicilio fiscale o sede operativa nelle aree del territorio nazio-

28. Titolari di partita IVA, comprese le imprese esercenti attività agricola o commerciale, anche se svolte in forma di impresa cooperativa, con fatturato nell'ultimo periodo d'imposta inferiore a 5 milioni.

29. Se l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 è stato inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019. Per i soggetti che hanno iniziato l'attività a partire dal 1° gennaio 2019, il contributo spetta anche in assenza del requisito del calo di fatturato/corrispettivi.

30. L'ammontare del contributo è determinato in percentuale rispetto alla differenza riscontrata, come segue:
- 20 per cento per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a quattrocentomila euro nell'ultimo periodo d'imposta;
- 15 per cento per i soggetti con ricavi o compensi superiori a quattrocentomila euro e fino a un milione di euro nell'ultimo periodo d'imposta;
- 10 per cento per i soggetti con ricavi o compensi superiori a un milione di euro e fino a cinque milioni di euro nell'ultimo periodo d'imposta.

31. La platea dei beneficiari include anche le imprese con fatturato maggiore di 5 milioni (con un ristoro pari al 10 per cento del calo del fatturato). Possono presentare la domanda anche le attività che non hanno usufruito dei precedenti contributi, mentre è prevista l'erogazione automatica sul conto corrente, entro il 15 novembre, per chi aveva già fatto domanda in precedenza. L'importo del beneficio varierà dal 100 per cento al 400 per cento di quanto previsto in precedenza, in funzione del settore di attività dell'esercizio.

nale classificate come "zona rossa" dal DPCM del 3 novembre.
Le risorse complessivamente stanziate dai vari decreti per finanziare le predette misure ammontano a oltre 10 miliardi per il 2020.

Schema di garanzie SACE e Fondo di garanzia PMI
Il decreto Cura Italia ha delineato uno schema di garanzie straordinarie e transitorie sui finanziamenti bancari alle imprese, incentrato sul ruolo di SACE S.p.A. e del Fondo di garanzia delle PMI[32]. L'intervento in garanzia di SACE, non si sovrappone a quello del Fondo di garanzia PMI, bensì lo completa, in quanto interviene per categorie di imprese medio grandi e comunque per imprese che hanno esaurito la loro capacità di accesso al Fondo di garanzia PMI.
In particolare SACE S.p.A. viene autorizzata a concedere - fino al 31 dicembre 2020 - garanzie in favore di banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma da questi concessi alle imprese con sede in Italia, colpite dall'epidemia Covid-19[33].
Gli impegni complessivamente assunti da SACE non devono superare i 200 miliardi, di cui almeno 30 miliardi destinati alle PMI, comprendendo tra queste i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA, nonché le associazioni professionali e le società tra professionisti (secondo quanto introdotto in sede di conversione).
Gli impegni assunti da SACE sono garantiti dallo Stato e a tal fine è stato istituito un apposito Fondo a copertura dei relativi oneri statali presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), con una dotazione iniziale pari a 1 miliardo per il 2020, rifinanziato per 30 miliardi per l'anno 2020 dal decreto Rilancio.
Con riferimento al Fondo di Garanzia per le PMI si ricorda che i decreti Liquidità, Rilancio e Agosto ne hanno potenziato la dotazione, aumentandone la capacità di generare liquidità anche per le aziende fino a 499 dipendenti e i professionisti[34]. Il Fondo completa così la sua trasformazione in strumento a supporto della piccola e media impresa, a tutela di imprenditori, artigiani, autonomi e professionisti, nonché a salvaguardia tutti quei settori che costituiscono con le eccellenze del *Made in Italy* la spina dorsale del nostro sistema produttivo. È inoltre previsto un forte snellimento delle procedure burocratiche per accedere alle garanzie concesse dal Fondo.

Supporto all'export
I primi interventi a sostegno dell'export e dell'internazionalizzazione delle imprese, settori fortemente colpiti dagli effetti dell'attuale pandemia, sono stati adottati con il decreto Cura Italia che ha istituito un nuovo Fondo per la promozione integrata verso

32. L'articolo 13 del decreto Liquidità introduce, fino al 31 dicembre 2020, un potenziamento e un'estensione dell'intervento del Fondo, in deroga alla disciplina ordinaria.
33. Possono beneficiare dei finanziamenti garantiti le imprese di qualsiasi dimensione, ma, come accennato, le PMI devono aver pienamente utilizzato la loro capacità di accesso al Fondo centrale di garanzia per le PMI, nonché – secondo quanto introdotto in sede parlamentare – alle garanzie fornite da ISMEA relativamente alle imprese del settore agricolo, agroalimentare e della pesca. In sede parlamentare, sono state escluse dal beneficio le società che, direttamente o indirettamente, controllano o sono controllate da una società residente in un Paese o territorio non cooperativo a fini fiscali.
34. l Fondo di garanzia PMI è stato rifinanziato dal decreto Liquidità di 11,7 miliardi per l'anno2020. Il decreto Rilancio, ha rifinanziato il Fondo di ulteriori 3,950 miliardi per il 2020. Il decreto Agosto ha rifinanziato il Fondo di 3,100 miliardi per l'anno 2023, di 2,635 miliardi per il 2024 e di 1,6 miliardi per il 2025 (articolo 64, comma 1).

i mercati esteri, con una dotazione finanziaria iniziale di 150 milioni per l'anno 2020, successivamente integrata, per lo stesso anno, di 250 milioni dal decreto Rilancio di 63 milioni decreto Agosto e di 200 milioni dal recente decreto Ristori.
Il decreto Liquidità ha inoltre previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2021, gli impegni derivanti dall'attività assicurativa da SACE S.p.A. sono assunti dallo Stato e da SACE S.p.A. in una proporzione pari, rispettivamente, al 90 e al 10 per cento, liberando in questo modo fino a ulteriori 200 miliardi di risorse da destinare al potenziamento dell'export.
Il decreto Agosto ha rifinanziato, inoltre, per il 2020 il Fondo rotativo per operazioni di venture capital estendendone contemporaneamente l'ambito di operatività a tutti gli Stati e territori esteri anche appartenenti all'Unione europea. Nella formulazione previgente, l'ambito di operatività dello stesso comprendeva tutti gli Stati non appartenenti all'Unione europea. Inoltre, gli interventi del Fondo possono ora riguardare anche iniziative promosse dalle *start-up* innovative.
Tali misure non hanno impatto sul Fabbisogno del Settore Statale (FSS) nell'anno 2020.

Misure volte a garantire la continuità aziendale
Il decreto Liquidità ha previsto una serie di misure finalizzate ad assicurare la continuità delle imprese nella fase dell'emergenza, con particolare riguardo a quelle che prima della crisi erano in equilibrio e presentavano una regolare prospettiva di continuità aziendale. Tale intervento avviene: in sede di redazione del bilancio in corso, valutando i criteri di prudenza e di continuità alla luce della situazione emergente dall'ultimo bilancio chiuso; disattivando le cause di scioglimento societario per riduzione o perdita del capitale sociale.
Accanto a queste due misure a protezione diretta della società se ne affianca una terza che è volta a favorire il coinvolgimento dei soci nell'accrescimento dei flussi di finanziamento verso la società, disattivando in questa fase i meccanismi che in via ordinaria li pongono in secondo piano rispetto ai creditori. Vi sono poi misure che riguardano la disciplina del fallimento e che, nell'insieme, sono volte in questa fase a: sottrarre le imprese all'apertura del fallimento e alle altre procedure fondate sullo stato di insolvenza, sino a quando durerà l'emergenza; sterilizzare il periodo dell'emergenza ai fini del calcolo delle azioni a tutela dei creditori (quindi quando il periodo emergenziale sarà passato, i creditori potranno se del caso proporre le azioni revocatorie).
Tali misure non hanno impatto sul FSS nell'anno 2020.

Golden power
Il decreto Liquidità ha modificato, nel quadro dell'emergenza pandemica, la disciplina dei poteri speciali del Governo (cd. *golden power*) nei settori considerati strategici. Le norme approvate, al fine di rafforzare la disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica, consentono di sottoporre alla preventiva autorizzazione le operazioni rilevanti relative, tra l'altro, ai settori finanziario, creditizio e assicurativo, alle infrastrutture e tecnologie critiche, tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua e la salute, alla sicurezza alimentare, all'accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, all'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la *cibersicurezza*, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie. Prevedono la possibilità per il Governo di aprire il procedimento d'ufficio, se le imprese non assolvono agli obblighi di notifica previsti.

Estendono, in via transitoria fino al 31 dicembre 2020, il campo di applicazione della disciplina dei poteri speciali anche ad operazioni intra-europee che richiederanno la preventiva autorizzazione del Governo, nel caso di acquisizione del controllo di *asset* rientranti nei settori sopra descritti; nel caso di operazioni extra-europee, l'ampliamento, sempre transitorio, riguarderà anche le acquisizioni di partecipazioni superiori al 10% da parte di soggetti non appartenenti all'Unione europeo, se superiori alla soglia di un milione di euro.
Tali misure non hanno impatto sul FSS nell'anno 2020.

Rafforzamento patrimoniale
Per far fronte alla crisi delle imprese determinata dalla pandemia, sono state introdotte dal decreto Rilancio misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni, sotto forma di: un credito di imposta per aumenti di capitale[35]; un fondo per il sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano, denominato Fondo Patrimonio PMI, finalizzato a sottoscrivere obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione delle società di media dimensione (con una dotazione di 4 miliardi per l'anno 2020).
Inoltre, si ricordano le disposizioni del decreto Rilancio che consentono a Cassa Depositi e Prestiti (CDP) di costituire un patrimonio destinato, denominato "Patrimonio Rilancio"[36], a cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal MEF, con risorse impiegate per il sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano. Il decreto Agosto introduce la possibilità per il MEF di apportare anche liquidità, oltre che assegnare titoli di Stato, al Patrimonio Rilancio.

Altre misure di supporto alle imprese e alla liquidità
Alle micro, piccole e medie imprese (MPMI) che autocertifichino di avere subito temporanea carenza di liquidità in seguito all'emergenza COVID è stata data in primo luogo la possibilità di usufruire di una moratoria *ex lege* sui finanziamenti in essere

35. Il credito spetta a società con sede legale in Italia e ricavi registrati nel 2019 compresi tra i 5 e i 50 milioni, che abbiano subito un calo del fatturato non inferiore al 33% a marzo e aprile 2020. Il predetto aumento di capitale deve avvenire tra il 20 maggio e il 31 dicembre 2020. Sono previsti un credito di imposta del 20% della somma investita, con un investimento non superiore ai 2 milioni e partecipazione posseduta fino al 31 dicembre 2023, per i soggetti che effettuano conferimenti in denaro in esecuzione di un aumento di capitale, in una o più società, ed un ulteriore credito in favore della società ricapitalizzata pari al 50% delle perdite eccedenti il 10% del patrimonio netto, fino a concorrenza del 30% dell'aumento di capitale stesso. La norma prevede uno stanziamento di 2 miliardi per il 2021. La distribuzione di riserve prima della fine del 2023 comporta la perdita del beneficio e l'obbligo alla restituzione del prestito. Le istanze devono essere presentate all'Agenzia delle Entrate che entro 30 giorni dalla ricezione comunica l'esito della richiesta e l'importo del credito effettivamente spettante.
36. Il decreto Rilancio introduce misure di sostegno per la ricapitalizzazione di società per azioni, con sede in Italia, che non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo e con fatturato superiore a 50 milioni attraverso l'istituzione di un Patrimonio destinato in Cassa Depositi e Prestiti. Tramite il Patrimonio destinato è possibile realizzare interventi mediante sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, partecipazione ad aumenti di capitale ed acquisto di azioni quotate sul mercato secondario in caso di operazioni strategiche. Il Patrimonio destinato può anche intervenire in operazioni di ristrutturazione di imprese in crisi con prospettive di rilancio. Sotto il profilo fiscale è stato previsto che 1) i redditi ed il valore della produzione del Patrimonio destinato sono esenti da qualsiasi imposta; 2) i redditi a qualsiasi titolo percepiti dal Patrimonio destinato non sono soggetti a ritenute e a imposte sostitutive delle imposte sui redditi; 3) tutti gli atti, i contratti, i trasferimenti, le prestazioni e le formalità relativi alle operazioni realizzate dal Patrimonio destinato sono escluse da IVA, imposta sulle transazioni finanziarie, imposta di registro, imposte ipo-catastali e ogni altra imposta indiretta, tributo o diritto; 4) gli interessi e le plusvalenze emessi dal Patrimonio destinato sono soggetti ad imposta sostitutiva con aliquota del 12,5%.

(decreto Cura Italia). Si deve trattare di MPMI alle quali, al 17 marzo 2020 sono stati accordati mutui, finanziamenti a rimborso rateale, prestiti non rateali, linee di credito e le quali, alla stessa data non presentavano esposizioni classificabili, come deteriorate. La moratoria, inizialmente disposta sino al 30 settembre 2020, opera ora sino al 31 gennaio 2021, in virtù della proroga contenuta nel decreto Agosto. Le banche e gli altri soggetti finanziatori possono accedere, su richiesta, ad una garanzia, pari al 33% degli importi, rilasciata da apposita sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI. La sezione è stata a tal fine inizialmente dotata di 1,73 miliardi per il 2020. L'importo è stato successivamente rideterminato in 1,4 miliardi (ai sensi del decreto Liquidità). Per le MPMI beneficiarie della moratoria, opera la sospensione fino al 31 gennaio 2021 delle segnalazioni a sofferenza alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia e ai sistemi di informazione creditizia

Un ulteriore meccanismo a sostegno alla liquidità delle imprese opera attraverso CDP. In particolare, il decreto Cura Italia ha ammesso la garanzia dello Stato per le esposizioni assunte dalla CDP, anche in forma di garanzie di prima perdita su portafogli di finanziamenti, in favore di banche e altri soggetti che concedono finanziamenti a imprese che hanno subito una riduzione di fatturato a causa dell'emergenza. Deve trattarsi di imprese che operano in settori da individuare con decreto ministeriale e che non hanno accesso alla garanzia del Fondo PMI. La garanzia dello Stato è opera fino all'80% dell'esposizione assunta da CDP. La dotazione iniziale per il 2020 per la misura è di 500 milioni.

Tali misure non hanno impatto sul FSS nell'anno 2020.

2.4.3. Il ruolo della Tesoreria dello Stato

Il Servizio di Tesoreria consiste nell'esecuzione delle disposizioni di pagamento delle amministrazioni centrali dello Stato e nella riscossione di tutte le somme a questi dovute a qualsiasi titolo. Tale attività è svolta, in collaborazione con il MEF e con gli altri Servizi della Banca, con modalità idonee a garantire una gestione delle risorse finanziarie pubbliche sicura, tempestiva ed efficiente che contemporaneamente minimizzi i costi connessi con la gestione del debito pubblico e della liquidità.

Durante la crisi pandemica da Covid-19, il servizio di Tesoreria statale – che costituisce l'anello finale della catena di trasmissione al sistema economico delle misure finanziarie previste dal Governo – si è trovato a gestire volumi straordinari di transazioni di pagamento e incasso in tempi molto stringenti e secondo procedure non ordinarie. Allo stesso tempo, le attività di analisi e previsione del fabbisogno e della liquidità del Tesoro necessarie a garantire – attraverso la gestione delle emissioni di titoli di Stato - la copertura del fabbisogno finanziario hanno dovuto confrontarsi con uno scenario macroeconomico senza precedenti.

Nei successivi paragrafi si illustrano alcune delle modalità operative adottate per far fronte all'emergenza.

2.4.3.1. Il monitoraggio della liquidità del Tesoro

L'attività svolta nell'ambito del servizio di Tesoreria statale si espleta per mezzo del Conto disponibilità del Tesoro, un conto del bilancio della Banca dove vengono quoti-

dianamente regolate tutte le operazioni d'incasso e pagamento delle amministrazioni centrali e degli altri enti pubblici obbligati a detenere le proprie risorse presso la Banca d'Italia (Regioni, enti locali, enti previdenziali) oltre a quelle relative al rimborso e all'emissione di titoli di Stato. Il suo saldo esprime l'ammontare di risorse finanziarie che il Tesoro può utilizzare "a vista" per effettuare i propri pagamenti.
La corretta operatività del Conto disponibilità richiede una continua attività di programmazione e previsione dei flussi di cassa, volta a determinare con sufficiente margine di anticipo l'ammontare della liquidità giornaliera presente sul conto, per garantire che lo stesso sia sempre capiente e che il Tesoro sia quindi costantemente in grado di onorare le proprie obbligazioni finanziarie. L'attività di previsione del saldo del conto e delle diverse variabili economiche che concorrono a determinarlo, assume rilievo anche in considerazione della normativa comunitaria che vieta alle Banche Centrali degli Stati membri di concedere qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro; il Conto disponibilità non può infatti presentare saldi a debito.
In seguito alle eccezionali decisioni di spesa adottate a partire da marzo 2020 per far fronte all'emergenza epidemiologica, il monitoraggio della liquidità del Tesoro ha assunto una rilevanza ancor più strategica in ragione della straordinaria volatilità e imprevedibilità dei flussi finanziari sia in uscita che in entrata del conto disponibilità. Ciò anche in considerazione delle regole previste per la remunerazione delle giacenze del conto che incentivano il Tesoro a minimizzare la liquidità in eccesso imponendo una remunerazione della stessa a tassi inferiori rispetto a quelli offerti dal mercato monetario. Si ricorda, infatti, a partire dal 1° dicembre 2014, in attuazione della decisione del Consiglio Direttivo della BCE 2014/23 è stato previsto che:

1. al fine a ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro, un conto disponibilità detenuto presso la Banca centrale debba avere un saldo massimo soggetto a remunerazione[37] pari al valore più elevato tra 200 milioni e lo 0,04 per cento del PIL;
2. tutte le giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (incluso il fondo ammortamento dei titoli di Stato e i depositi a tempo costituiti successivamente al 4 giugno 2014) sono computate ai fini della determinazione della predetta soglia;
3. l'applicazione per gli importi eccedenti la soglia sono remunerati di un tasso di interesse pari a zero, ovvero il tasso sui depositi applicato dalla BCE (cd. tasso sulla *Deposit facility*) se negativo.

Questo impianto regolamentare, a partire dal 2014, ha richiesto il rafforzamento dell'attività di monitoraggio dell'andamento dei flussi di liquidità al fine di allineare il saldo del conto all'obiettivo giornaliero, realizzando una gestione attiva e quanto più possibile efficiente delle disponibilità liquide (soprattutto in considerazione del fatto che esse costituiscono un costo per il Tesoro).
Al 17 marzo 2020 - data di entrata in vigore del decreto Cura Italia che stimava impatti sul fabbisogno per il 2020 per oltre 18 miliardi e sulla liquidità per oltre 26 miliardi[38] -

37. A partire dal l° dicembre 2014 (secondo quanto già previsto dalla decisione della BCE del 20 febbraio 2014), le giacenze del Tesoro sono remunerate a un tasso non superiore all'EONIA.
38. Agli effetti sul fabbisogno delle spese previste (18 miliardi) si aggiungono altri 8 miliardi di slittamenti relativi alle scadenze fiscali del mese di marzo, senza impatti sul fabbisogno dell'anno ma con ripercussioni immediate sulla liquidità del Tesoro in termini di minori entrate.

le disponibilità liquide del Tesoro ammontavano a soli 27,9 miliardi, di cui 8,9 su Conto disponibilità e le restanti impiegate a breve termine presso intermediari bancari.
La Tesoreria ha dovuto, perciò, intensificare l'attività di condivisione delle informazioni previsionali sugli incassi e sui pagamenti con il MEF, al fine di permettere una pianificazione efficiente delle operazioni finanziarie e fornire un contributo tempestivo e costante alla gestione della liquidità e alla politica del debito.
A tal proposito, in coordinamento col Servizio Struttura Economica della Banca, durante tutto il mese di marzo, il Servizio di Tesoreria ha trasmesso al Direttorio segnalazioni giornaliere circa l'andamento delle disponibilità liquide del Tesoro su un orizzonte previsionale di almeno trenta giorni. Il continuo confronto con la Ragioneria Generale dello Stato e con il Dipartimento del Tesoro ha consentito, nei mesi successivi, di rimodulare il programma delle emissioni sulla base delle nuove previsioni riformulate per tener conto sia degli effetti dei provvedimenti normativi (maggiori spese e minori entrate) sia dell'impatto che il peggioramento del quadro macroeconomico generale avrebbe presto avuto sulle entrate fiscali e contributive. Il confronto tra le previsioni elaborate in maniera indipendente da Banca e MEF ha contribuito a valutare gli impatti della crisi da diversi punti di vista e di affinare ulteriormente i ragionamenti svolti. Ciò ha consentito di delineare un quadro più rassicurante che consentisse di assumere ulteriori decisioni di politica economica con impatti finanziari mai verificatisi in precedenza.

Da un punto di vista operativo, le nuove esigenze emerse hanno reso necessario mettere in atto nuove attività e sviluppare nuovi metodi di lavoro. In particolare:

- è stata sviluppata una nuova previsione annuale del fabbisogno e della liquidità coerente con le ipotesi di evoluzione del quadro macroeconomico formulate dai modelli della Banca;
- è stata definita una nuova metodologia per determinare l'andamento delle principali variabili macroeconomiche su base mensile e il relativo impatto sulle diverse componenti del fabbisogno;
- sono stati predisposti strumenti per il monitoraggio degli impatti dell'andamento del quadro macroeconomico e delle diverse misure adottate dal Governo in modo da poter rivedere costantemente le previsioni sulla base delle evidenze registrate dai dati di cassa.

Più in generale si è reso necessario rivedere con una frequenza molto più elevata le previsioni formulate per adeguare l'attività a uno scenario molto più dinamico e volatile. Ciò ha determinato anche l'intensificarsi della collaborazione e del confronto sia con le altre funzioni della Banca (ricerca economica, mercati, consulenza fiscale) sia con le altre istituzioni (RGS, Tesoro, Dipartimento delle Politiche Fiscali, Agenzia delle Entrate, Inps).

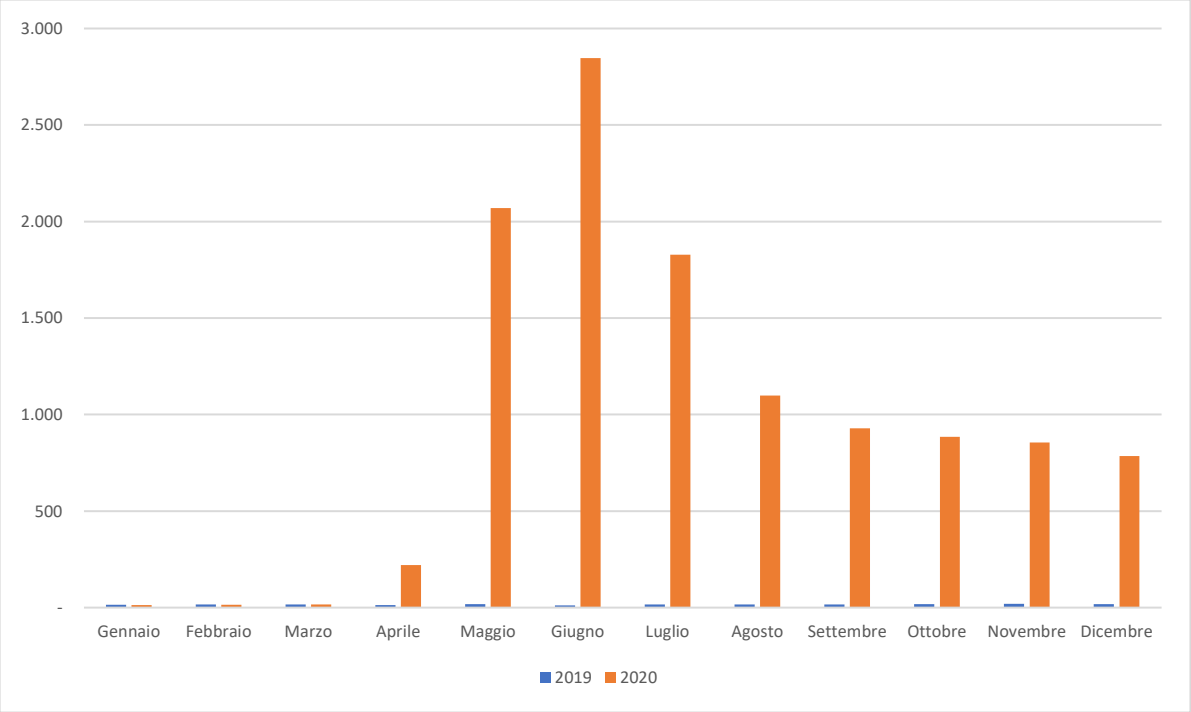
2.4.3.2. Il sostegno al reddito di famiglie e imprese erogato attraverso la Tesoreria: alcuni dati

A partire dal mese di aprile 2020 si è assistito, per effetto dei provvedimenti adottati dal Governo (cfr. paragrafo 2.3), sia a una crescita del ricorso agli strumenti di supporto al reddito già esistenti sia a una tempestiva e massiva adozione dei nuovi, primi fra tutti quelli disposti con il decreto "Cura Italia". Ciò ha avuto un riflesso pressoché im-

mediato sull'operatività della tesoreria dello Stato, che ha registrato una forte crescita dei volumi e degli importi erogati. A titolo esemplificativo, si pensi che al 30 giugno 2020 la tesoreria aveva già eseguito per conto dell'INPS più di 30 milioni di pagamenti - quasi l'equivalente delle operazioni eseguite nell'intero 2019 (oltre 35 milioni) per circa 47,6 miliardi di euro.
L'andamento dei pagamenti effettuati direttamente dall'INPS, per il tramite della Banca d'Italia, relativi alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG)[39] mostra chiaramente gli effetti dello scoppio della pandemia (grafico 1). Guardando il numero di operazioni, a fronte di un totale di poco più di 192 mila pagamenti nel 2019, al 31 dicembre 2020 se ne registrano oltre 11,5 milioni. In altre parole, l'intero volume di pagamenti diretti a titolo di CIG eseguito nel 2019 è inferiore a quello del solo mese di aprile dello scorso anno (oltre 220 mila operazioni). Nel 2020 i picchi di operatività si registrano nei mesi di maggio (2 milioni di operazioni) e giugno (2,8 milioni). Nonostante il numero complessivo di erogazioni CIG inizi a scendere a partire dal mese di luglio, il volume resta ben al di sopra di quanto rilevato nel 2019.
Guardando agli importi erogati, il quadro è simile. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 sono stati erogati circa 5 miliardi di euro per il pagamento della CIG, mentre nel 2019 il totale complessivamente pagato direttamente dall'INPS era stato pari a quasi 130 milioni di euro. Anche nel caso dei valori, il picco è stato raggiunto nel mese di giugno 2020, per il quale si sono registrate erogazioni per oltre 1,3 miliardi di euro.
Infine, nel 2020 la Tesoreria ha anche eseguito, per conto dell'INPS, oltre 227 mila pagamenti (per un importo complessivo di quasi 71 milioni di euro) relativi all'anticipazione del 40% della CIG, ai sensi dell'art. 71 del decreto "Rilancio".
L'impatto dello scoppio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, è evidente, anche se non altrettanto dirompente, anche per la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) e per altre forme di sussidi di disoccupazione non agricola (cfr. grafico 2). Dopo i primi tre mesi del 2020 sostanzialmente in linea con il 2019, nell'aprile del 2020 si nota un aumento del numero di pagamenti eseguiti rispetto all'anno precedente pari all'8,2%. La variazione tendenziale massima nei volumi dei pagamenti di forme di disoccupazione non agricola si registra nel mese di luglio (+26,2%), per poi ridursi fino ad entrare in campo negativo nel mese di ottobre. Nel complesso, al 31 dicembre 2020 il totale dei pagamenti eseguiti è pari a oltre 16,1 milioni (contro i 15,1 del 2019), per un importo totale erogato di circa 10,1 miliardi di euro (rispetto ai 9,3 dell'anno precedente). Il minor effetto della pandemia da Covid-19 sulla crescita dell'erogazione di sussidi di disoccupazione non agricola è presumibilmente spiegato dal divieto di licenziamento introdotto dal decreto "Cura Italia" e successivamente prorogato, in ultimo dalla legge di bilancio 2021"[40], fino al 31 marzo 2021.

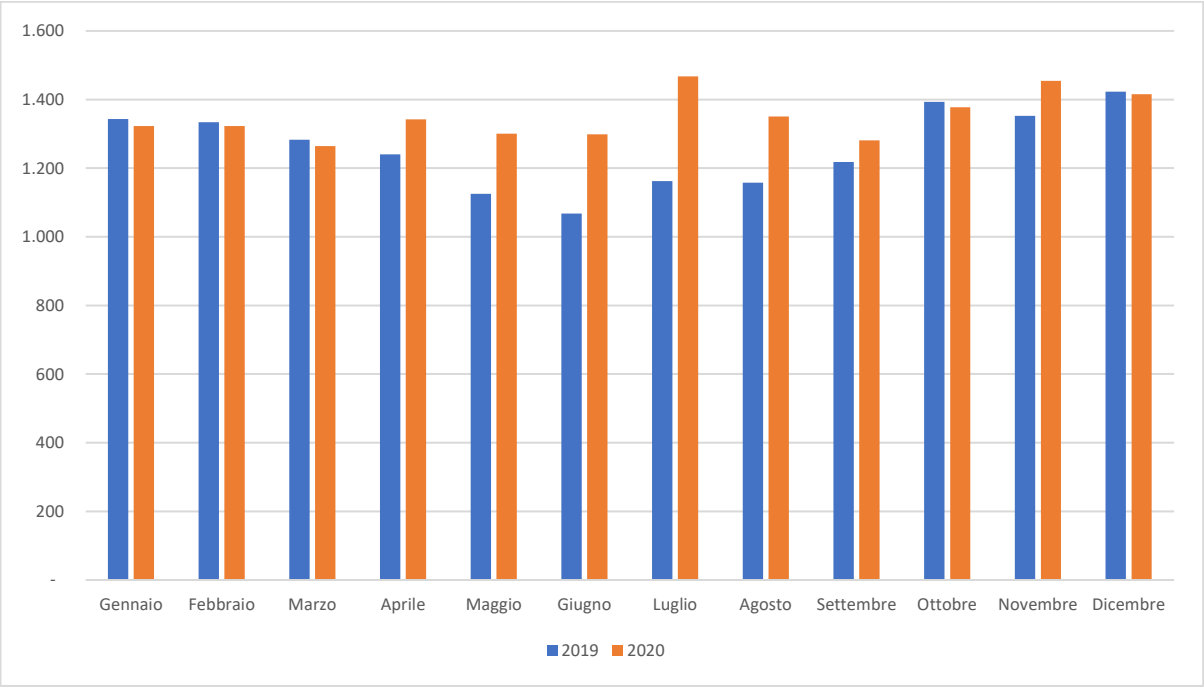
39. I pagamenti eseguiti direttamente dall'INPS per la CIG ordinaria e in deroga vanno sommati a quelli erogati dai datori di lavoro. La sostituzione dell'INPS è legata alle scarse disponibilità economiche delle aziende e alla loro impossibilità di compensare gli importi a credito per la CIG con quelli a debito (cfr. paragrafo 4).
40. Legge 30 dicembre 2020 n. 178.

Grafico 1. Erogazione mensile della Cassa Integrazione Guadagni 2019/2020 (n. operazioni in migliaia)



Fonte: tavole di Tesoreria Telematica. Note: i dati si riferiscono ai soli pagamenti correttamente regolati; la ripartizione temporale è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

Grafico 2. Erogazione mensile dei sussidi di disoccupazione non agricola 2019/2020 (n. operazioni in migliaia)

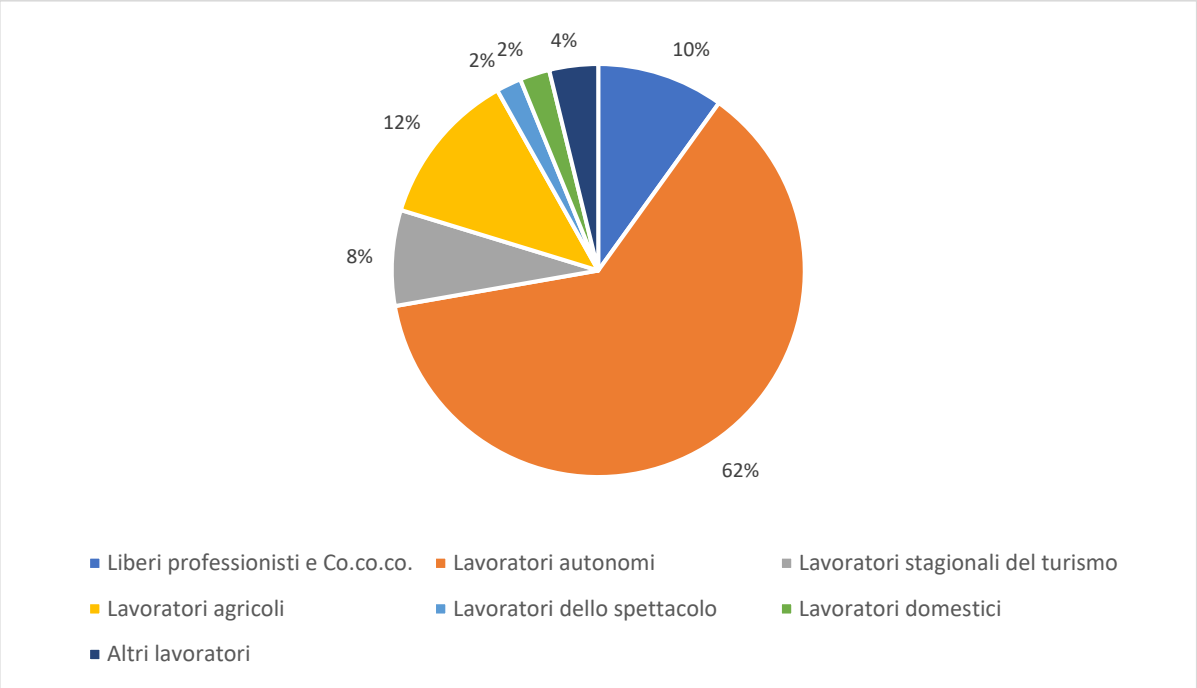


Fonte: tavole di Tesoreria Telematica. Note: i dati si riferiscono ai soli pagamenti correttamente regolati; la ripartizione temporale è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

Accanto alle misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti, il decreto "Cura Italia" ha introdotto delle nuove forme di supporto specifiche per i lavoratori autonomi. Si tratta, in particolare, dell'erogazione di un contributo di 600 euro (bonus 600 euro) per il mese di marzo, indipendentemente dall'entità della perdita subita e non proporzionale al reddito, a favore dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni separate INPS e di altre categorie di lavoratori meno tutelati dagli ammortizzatori sociali tradizionali. Il successivo decreto "Rilancio" ha esteso il bonus al mese di aprile, mentre per maggio ha stabilito che coloro che esercitavano attività di impresa avrebbero potuto richiedere un contributo a fondo perduto all'Agenzia delle Entrate (contributo AdE, cfr. paragrafo 2).
Nel complesso, dalla metà di aprile a dicembre 2020 sono stati oltre 8,9 milioni i pagamenti di bonus pagati dall'INPS attraverso la Tesoreria, per un importo complessivo di quasi 6 miliardi di euro. Come mostra il grafico 3, la maggioranza dei pagamenti è stata diretta a lavoratori autonomi (ex art. 28 del decreto "Cura Italia"). Le categorie dei lavoratori agricoli (art. 30 D.L. "Cura Italia") e dei liberi professionisti e co.co.co. (art. 27 D.L. "Cura Italia") hanno ricevuto rispettivamente il 12% e il 10% dei pagamenti dei bonus INPS, seguite da quella dei lavoratori stagionali del turismo (art. 29 D.L. "Cura Italia"[41]), che sono stati i destinatari dell'8% delle erogazioni in termini di volumi. I lavoratori domestici (art. 85 D.L. "Rilancio") e quelli dello spettacolo (art. 38 D.L. "Cura Italia"[42]), infine, hanno ricevuto rispettivamente circa il 2% del totale dei pagamenti eseguiti.

41. Ulteriori misure in favore di questa categoria di lavoratori sono state introdotte dall'art. 84 c. 5 del decreto "Rilancio" e dall'art. 15 del decreto "Ristori".
42. Ulteriori misure in favore di questa categoria di lavoratori sono state introdotte dall'art. 84 c. 10 del decreto "Rilancio" e dall'art. 15 del decreto "Ristori".

Grafico 3. Disaggregazione del numero di pagamenti del bonus COVID per categorie di lavoratori



Fonte: tavole di Tesoreria Telematica. Note: i dati si riferiscono ai soli pagamenti correttamente regolati tra il 15 aprile e il 31 dicembre 2020; la ripartizione temporale è basata sul criterio di cassa e non di competenza.

Come anticipato nel paragrafo 2, l'art. 25 del decreto Rilancio ha previsto l'erogazione un contributo a fondo perduto a favore dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese che abbiano registrato, nell'aprile del 2020, una caduta del fatturato superiore al 33 per cento rispetto allo stesso mese dello scorso anno. Da giugno al 31 dicembre di quest'anno la Tesoreria ha eseguito quasi di 2,4 milioni di pagamenti rientranti in questa fattispecie, per un importo complessivo di circa 6,6 miliardi di euro e un valore medio di quasi 2.800 euro. A questi si sono aggiunti oltre 35 mila pagamenti (per un totale di 87,3 milioni di euro) disposti in favore delle attività economiche e commerciali localizzate nei centri storici che nel mese di giugno 2020 hanno registrato un fatturato inferiore di almeno due terzi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (come previsto dall'art. 59 del decreto "Agosto") e circa 670 mila pagamenti con cui sono stati erogati oltre 2,6 miliardi di euro agli operatori dei settori economici interessati dalle restrizioni introdotte con il DPCM del 24 ottobre 2020 (come ad esempio il comparto alberghiero, della ristorazione o dello spettacolo), sulla base del decreto "Ristori".. Nel complesso, quindi, sono stati eseguiti circa 3,1 milioni di bonifici per conto dell'Agenzia delle Entrate, attraverso i quali sono stati erogati quasi 9,4 miliardi di euro.

Oltre alle misure di sostegno al reddito per lavoratori e imprese, le disposizioni assunte per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno previsto diverse tipologie di contributi per le famiglie. L'articolo 82 del decreto "Rilancio" ha istituito il cosiddetto "reddito di emergenza" (REM) in favore dei nuclei familiari in difficoltà

economiche[43]. A partire dal mese di giugno 2020 sono stati eseguiti circa 1,5 milioni di pagamenti relativi al REM, per un importo complessivo di oltre 819 milioni di euro. Inoltre, conseguentemente ai provvedimenti di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine, il decreto "Cura Italia" ha previsto per i genitori con figli di età non superiore ai 12 anni la possibilità di scegliere la corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting[44]. Dall'avvio dell'erogazione a fine dicembre 2020, la Tesoreria ha eseguito oltre 747 mila disposizioni di tale specie, per un importo totale di più di 515 milioni di euro. In alternativa, nei mesi estivi, è stata data la possibilità di scegliere di beneficiare di un bonus per la frequenza dei centri estivi; a tal fine sono stati eseguiti oltre 304 mila pagamenti, attraverso i quali sono stati erogati poco più di 92 milioni di euro.

2.4.4. APPROFONDIMENTO: la CIG e le altre forme di integrazione salariale

2.4.4.1. Le misure di sostegno al reddito e le novità introdotte dalla normativa "COVID"

Come ricordato[45], nel corso del 2020 il Governo ha stanziato ingenti risorse per finanziare un ricorso senza precedenti alla CIG favorito dalle misure volte a renderla più accessibile e meno onerosa per le aziende, al fine di contrastare gli effetti negativi dell'emergenza economico-sanitaria sul mercato del lavoro.
Il ricorso ai diversi strumenti d'integrazione salariale è stato, infatti, agevolato da interventi normativi che hanno agito in due direzioni:

- estendere il perimetro delle tutele a lavoratori che ne erano ancora privi (mediante l'attivazione della cassa integrazione in deroga);
- facilitare il ricorso alla CIG dispensando le aziende dal versamento dei contributi addizionali all'INPS[46] e dall'osservanza di alcuni adempimenti previsti dalla normativa ordinaria.

La procedura di pagamento della CIG con causale COVID-19 ha, inoltre, dispensato le aziende dall'obbligo di consultazione sindacale, dai massimali di fruizione e dal procedimento ordinario previsto per l'ammissione al trattamento di integrazione salariale. In aggiunta a ciò, le aziende non hanno più dovuto fornire documentazione specifica sulle proprie difficoltà finanziarie per accedere al pagamento diretto della CIG da parte dell'INPS, anziché anticiparla direttamente in busta paga ai lavoratori come previsto dalla normativa ordinaria (cfr. paragrafo 4.2).

43. L'orizzonte temporale di tale misura è stato successivamente esteso dal decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, e dal decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137.
44. Tale contributo ha rappresentato un'alternativa alla fruizione di uno specifico congedo parentale.
45. Cfr. Paragrafo 2.3. "Misure connesse alle integrazioni salariali dei lavoratori sottoposti a riduzione dell'orario di lavoro".
46. Si fa riferimento, in particolare, alle novità introdotte dai decreti Cura Italia (art. 19) e Rilancio (art. 68). Il successivo decreto Agosto (art. 1) ha previsto, invece, il pagamento dei contributi per le aziende che avessero registrato un calo del fatturato inferiore al 20% o nullo (rispettivamente con aliquota del 9% e 18%). Il decreto Ristori ha poi confermato le condizioni per il pagamento dei contributi del decreto Agosto, escludendo i datori di lavoro che hanno subito una riduzione del fatturato pari o superiore al venti per cento, i datori di lavoro che hanno avviato l'attività di impresa successivamente al primo gennaio 2019 e aggiungendo anche i datori di lavoro appartenenti ai settori interessati dalle chiusure o dalle limitazioni delle attività produttive dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2020.

In questo approfondimento si analizzano le modalità con cui la CIG è stata richiesta ed erogata e il relativo coinvolgimento della Tesoreria dello Stato in base ai diversi canali di erogazione ditale strumento.

2.4.2. Le diverse modalità di erogazione della CIG e l'attività di Tesoreria

I datori di lavoro che intendono avvalersi delle diverse forme d'integrazione salariale gestite dall'INPS devono presentare domanda di autorizzazione all'Istituto entro il mese successivo all'inizio del periodo di fruizione[47], di norma, il numero di ore richieste (e autorizzate) è superiore a quelle che verranno effettivamente utilizzate.

Successivamente, la CIG può essere erogata secondo tre diverse modalità:

1) pagamenti effettuati direttamente dall'INPS attraverso il servizio di cassa svolto dalla Banca d'Italia;
2) pagamenti anticipati dal datore di lavoro e successivamente compensati con oneri contributivi dovuti all'INPS;
3) pagamenti effettuati dai Fondi di solidarietà bilaterale alternativi (a favore del settore dell'artigianato e dei lavoratori in somministrazione[48]), sulla base delle risorse stanziate e gestite dal Ministero del Lavoro.

Si svolgono di seguito alcune considerazioni sulle modalità di funzionamento delle tre procedure a sui diversi impatti sul fabbisogno e la liquidità del Tesoro.

I pagamenti effettuati direttamente dall'INPS

L'INPS provvede all'erogazione diretta della CIG dopo che il datore di lavoro ha comunicato le ore effettivamente utilizzate, l'IBAN e i dati anagrafici del lavoratore. L'esecuzione del pagamento è affidata alla Banca d'Italia – nell'ambito del servizio di cassa che essa svolge per conto dell'INPS[49].

I volumi di pagamenti effettuati dalla Tesoreria in tale ambito nel corso del 2020 sono stati eccezionalmente elevati: circa 11,5 milioni di operazioni (a favore di circa 3,5 milioni di beneficiari)[50]; si tratta di un valore quasi 50 volte superiore a quello registrato nel 2019[51].

47. Il decreto Cura Italia stabiliva un termine di quattro mesi; il decreto 16 giugno 2020, n. 52 (art. 1, c. 2) ha modificato i tempi stabilendo che "le domande per i trattamenti di cui agli articoli 19 e 22 del Cura Italia (CIGO, assegni e CIGD), devono essere presentate, a pena di decadenza, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa".

48. Il lavoratore in somministrazione è un lavoratore assunto da un soggetto (l'agenzia di somministrazione, titolare dell'obbligazione retributiva e contributiva e del potere disciplinare) diverso da quello che utilizza la sua prestazione di lavoro.

49. Il servizio riguarda le prestazioni temporanee non pensionistiche, tra cui rientrano le erogazioni relative alla CIG. La Convenzione INPS/Banca d'Italia specifica che i pagamenti ordinati dall'INPS sono eseguiti dalla Banca mediante bonifici (SCT) con accredito sul conto corrente bancario o postale del beneficiario o mediante bonifico c.d. "domiciliato" presso banche o Poste, per il successivo pagamento al beneficiario.

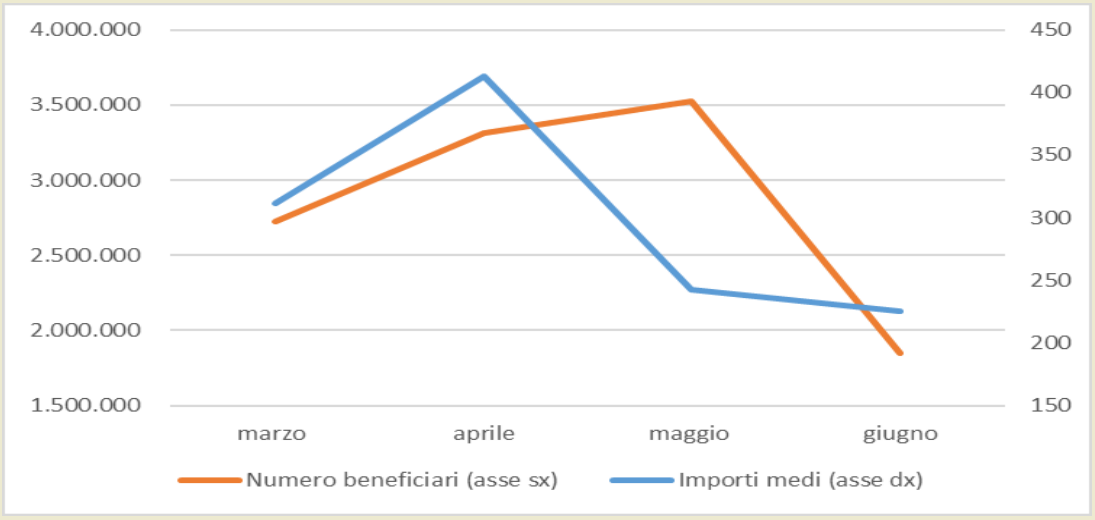
50. Si fa presente che un pagamento può essere riferito a periodi superiori al mese. Nel complesso i pagamenti effettuati hanno riguardato 14 milioni di mensilità: al 3 dicembre 2020, su 15.098.773domande di pagamento (SR41) sono 15.017.70 le prestazioni erogate direttamente dall'Istituto a 3.521.701 lavoratori, pari al 99,5% delle richieste. Da inizio emergenza Covid, la Cassa Integrazione ha coperto oltre 6,7 milioni di lavoratori (3,5 con pagamenti diretti e 3,2 a conguaglio su anticipo aziende,cfr. comunicato Inps del 7 dicembre 2020).

51. Cfr. Sezione 3.2.

Riquadro: andamento del numero e degli importi medi delle mensilità corrisposte del primo semestre

Dall'analisi dei dati emerge che la riduzione degli importi pagati per mese di competenza è riconducibile alla riduzione sia degli importi medi delle mensilità corrisposte, a partire dal mese di maggio, sia del numero di beneficiari, a partire da giugno. Il grafico A mostra come gli importi medi, anche nel periodo di massimo utilizzo della CIG (aprile e maggio) si siano assestati su valori intorno a 400 euro: ciò significa che la maggior parte delle imprese si sono avvalse delle integrazioni salariali per un monte ore inferiore a quelle di un'intera settimana lavorativa. Dunque, si può evidenziare che, anche nel periodo di picco dell'emergenza, nonostante la platea dei beneficiari CIG fosse molto ampia, i volumi totali siano stati inferiori alle previsioni governative stimate nelle relazioni tecniche dei vari decreti.

Grafico 6. Numero e importi medi delle mensilità corrisposte



Fonte: dati Banca d'Italia.

I pagamenti anticipati dal datore di lavoro

Le somme per integrazioni salariali anticipate dalle imprese sono rimborsate dall'INPS o conguagliate dalle stesse come differenza tra contributi dovuti e prestazioni corrisposte. Le aziende che durante il 2020 non si sono avvalse dei pagamenti diretti, anticipando ai lavoratori la CIG con causale COVID-19, sono mediamente più grandi[52] e, verosimilmente, hanno avuto meno difficoltà a reperire la liquidità necessaria per pagare le integrazioni salariali.

In considerazione dell'iter procedurale previsto per il conguaglio delle somme anti-

52. Le aziende che hanno anticipato i pagamenti d'integrazione salariale impiegano mediamente tra i 30 e i 40 dipendenti, circa il doppio rispetto alla dimensione media delle aziende che hanno chiesto il pagamento diretto (INPS, XIX Rapporto Annuale, Tavola 1.8 pagina 32).

cipate[53], risulta difficile stimare l'impatto delle prestazioni complessivamente erogate attraverso questo canale sull'attività della Tesoreria. Il dato, infatti, risulta desumibile solo "indirettamente" sulla base dell'andamento delle compensazioni contributive operate tramite modello F24[54] e registrate in Tesoreria mediante procedura di versamento unificato[55].

I pagamenti effettuati dai Fondi di solidarietà bilaterale alternativi[56]

I Fondi di solidarietà bilaterali alternativi, per l'artigianato (FSBA) e per i lavoratori in somministrazione (Forma-Temp)[57] hanno l'obiettivo di garantire ai lavoratori iscritti un sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, attraverso integrazioni salariali. A differenza di tutti gli altri fondi di solidarietà, non sono istituiti presso l'INPS ed hanno pertanto autonomia finanziaria ed amministrativa.

I Fondi garantiscono le erogazioni della CIG con le proprie risorse: qualora emerga, anche in via prospettica, che possa venir meno l'equilibrio finanziario, le domande in eccesso rispetto alle disponibilità non vengono accettate.

Con riferimento al FSBA, la richiesta da parte delle aziende di ricorrere alla CIG viene effettuata attraverso un'apposita piattaforma web. L'erogazione delle prestazioni da parte del Fondo può avvenire: a) rimborsando l'azienda che in precedenza ha antici-

53. La durata del periodo che intercorre tra l'anticipo della CIG e il ristoro da parte dell'azienda dipende da diversi fattori. In primo luogo, l'impresa deve comunicare all'INPS le somme anticipate, mediante un flusso informativo standardizzato (UNIEMENS), entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di competenza; di norma, quindi, il credito contributivo può essere utilizzato dopo circa due mesi (es.: CIG di marzo, flusso UNIEMENS entro 30 aprile, utilizzo credito contributivo nel versamento del 16 maggio). La normativa concede inoltre al datore di lavoro il termine di sei mesi, decorrenti dalla fine del periodo di CIG autorizzato o dalla data del provvedimento di autorizzazione dell'INPS se successivo, per la presentazione della richiesta di conguaglio o di rimborso delle somme anticipate e di 12 mesi per effettuare la compensazione.

54. La richiesta a conguaglio delle somme anticipate con i versamenti contributivi dovuti, infatti, deve essere effettuata da parte dei datori di lavoro con modello F24 a decorrere dalla data di scadenza della presentazione della denuncia UNIEMENS, da cui emerge il credito contributivo, ed entro i 12 mesi dalla stessa.

55. Dal 1998 la procedura di versamento unificato rappresenta il principale strumento di riscossione di tributi e contributi, a seguito dell'adozione di un unico modello di versamento (Mod F24/I24) che deve essere utilizzato per il pagamento dei principali tributi erariali, regionali (IRAP e addizionali regionali all'Irpef), comunali (IMU, Tasi e addizionali comunali all'Irpef) e per i contributi previdenziali (INPS, INAIL ecc.). Secondo tale procedura gli intermediari finanziari (banche o Poste) addebitano alla data di versamento i conti dei propri clienti per gli importi dovuti (pari al tributo da versare al netto delle compensazioni per crediti d'imposta vantati effettuate dai contribuenti in sede di liquidazione) e li riversano in Tesoreria sul Conto nr. 1777 denominato "Agenzia delle Entrate - Fondi della riscossione" con uno sfasamento temporale variabile dai due ai cinque giorni lavorativi. In un secondo momento, solitamente il giorno lavorativo successivo, l'Agenzia delle Entrate preleva dal conto gli importi e li versa ai beneficiari (il Bilancio dello Stato o gli altri beneficiari quali Regioni, Comuni, ecc.) al lordo delle compensazioni eseguite dai contribuenti utilizzando i fondi stanziati dal Bilancio sul Conto di Tesoreria nr. 1778 denominato "Fondi di Bilancio". Tale modalità di versamento riguarda oltre il 90 per cento dei versamenti fiscali in Tesoreria.

56. I pagamenti effettuati dai fondi di solidarietà bilaterale alternativi avvengono utilizzando fondi propri, detenuti su conti correnti bancari e le risorse che tali fondi richiedono al Ministero del Lavoro: gli. impatti sul Fabbisogno del Settore Statale si hanno quindi nel momento in cui il Ministero del Lavoro trasferisce le risorse al Fondo. Tali erogazioni non rientrano nei dati diffusi dall'INPS, in quanto le risorse e le procedure del fondo sono autonome rispetto all'INPS.

57. Disciplinati dall'articolo 27, comma 1, decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. Se consideriamo la posizione che i fondi di solidarietà bilaterale alternativi (art. 27) hanno nella sistematica di cui al D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, disciplinante il riordino della materia degli ammortizzatori sociali, osserviamo che gli stessi si pongono insieme ai fondi di solidarietà bilaterali (art. 26) e al fondo di integrazione salariale FIS (ex fondo di solidarietà residuale artt. 28 e 29) nella prospettiva di estensione e copertura universale dell'istituto dell'integrazione salariale.

pato le somme al lavoratore; b) versando le somme direttamente al lavoratore[58]. Analogamente a quanto successo per i pagamenti gestiti dall'INPS, nel 2020 i pagamenti diretti effettuati dal FSBA ai lavoratori hanno rappresentato circa due terzi del totale. Nel corso del 2020, i decreti volti a fronteggiare l'epidemia hanno complessivamente previsto 3 miliardi circa per i fondi di solidarietà alternativi[59], ripartiti in base al numero di lavoratori ad essi iscritti: per il 75% al fondo FSBA e per il restante 25% al fondo Forma-Temp[60]. Tali risorse sono state successivamente assegnate con specifici decreti interministeriali del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del Lavoro[61], sulla base delle prestazioni effettivamente erogate[62]. Nello specifico, la Tesoreria ha trasferito gli importi dal bilancio dello Stato a tali fondi nei mesi di aprile, giugno, luglio, ottobre e novembre per complessivi 1,9 miliardi[63]. Tali somme sono riferibili agli stanziamenti dei decreti Cura Italia e Rilancio, e si riferiscono ai periodi di fruizione della CIG antecedenti al 12 luglio.

58. In questo secondo caso il fondo opera da sostituto d'imposta ed entro il 16 del mese successivo il FSBA versa il relativo importo IRPEF e successivamente produce ed invia a ciascun lavoratore la relativa certificazione unica. In entrambi i casi, il Fondo accantona le risorse destinate al versamento dei contributi previdenziali all'INPS.
59. Le risorse assegnate complessivamente per tali Fondi ammontano a 2,7 miliardi, ai sensi degli artt. 19 decreto Cura Italia, art. 68 decreto Rilancio, art. 1 c.7 decreto Agosto. Altri fondi sono stati successivamente assegnati con riferimento ai fondi a valere sull'art. 71 del decreto Rilancio.
60. La platea di riferimento di questi lavoratori in Italia è di circa 1,4-1,5 milioni (stime INPS).
61.Cfr. decreto interministeriale n. 11 del 30 maggio 2020: https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DI-11-del-30052020-risorse-Fondi-solidarieta.pdf; decreto n 41 del 15/06/2020 (https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DI-41-del-15062020.pdf) e decreto n 17 del 15 ottobre 2020: https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DI-17-del-15102020.pdf.
62. I decreti interministeriali per l'assegnazione delle somme ai fondi prevedono che questi ultimi esplicitino le loro esigenze finanziarie mediante la compilazione di un apposito file excel.
63. Dati interni permettono di verificare l'erogazione puntuale avvenuta ai Fondi da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (dal capitolo di bilancio 2419).

2.5. L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO. "SMART WORKING"

Il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche prima, durante e dopo l'emergenza sanitaria.

2.5.1. Premessa

Il lavoro agile (o "*smart working*" che dir si voglia), introdotto a livello sperimentale nelle amministrazioni pubbliche dalla legge n. 124 del 2015[1] e disciplinato dalla legge n. 81 del 2017[2], ha conosciuto, con l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19, una forte, improvvisa estensione, assurgendo a "modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa".

Se si considerano i "piccoli numeri" del lavoro agile prima della pandemia[3], si può ben dire che quest'ultimo sia stato "scoperto" dalla maggior parte delle amministrazioni pubbliche solo a partire dal mese di marzo 2020, nella versione di "misura di prevenzione sanitaria anti-Covid", adottata per tutelare la salute dei dipendenti pubblici e per assicurare la continuità dell'azione amministrativa[4].

Così, da un giorno all'altro, per fare "di emergenza virtù", una cauta sperimentazione – che aveva fatto del lavoro agile una esperienza marginale in un numero ridotto di amministrazioni pubbliche – ha lasciato il posto ad un esperimento improvviso ed estemporaneo che ha riguardato la quasi totalità delle amministrazioni, un gigantesco test organizzativo condotto per aggiustamenti e approssimazioni successive, anche al fine di tener conto della prevedibile evoluzione della situazione sanitaria. Un esperimento che molte amministrazioni hanno condotto letteralmente "a partire da zero".

Certo, le amministrazioni che avevano sperimentato il lavoro agile prima della pandemia – definendo strumenti di *policy* e operativi, modalità attuative e investimenti sui fattori abilitanti – hanno potuto contare su una sorta di "vantaggio competitivo"[5].

---

1. "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".
L'art. 14, comma 1 prevede che "*Le amministrazioni pubbliche (…) adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconosci-mento di professionalità e della progressione di carriera*".
2. "*Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*".
3. Per approfondimenti sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche nella fase sperimentale si veda, tra gli altri, POLITECNICO DI MILANO, OSSERVATORIO SMART WORKING, *Smart Working davvero: la flessibilità non basta*, 2019, consultabile all'indirizzo www.osservatori.net. Nonostante l'Osservatorio fotografi una crescita significativa del lavoro agile nel 2019, i ritardi attuativi restano evidenti: 4 amministrazioni su 10 non hanno progetti di lavoro agile e sono incerte (31%) o addirittura disinteressate (7%) rispetto alla sua introduzione. Il lavoro agile coinvolge mediamente il 12% dei dipendenti delle amministrazioni, una percentuale, questa, radicalmente diversa da quella delle imprese private e molto vicina al 10% fissato dalla legge n. 124 del 2015 come soglia minima.
4. Secondo i dati dell'Osservatorio SmartWworking del Politecnico di Milano, il 94% delle amministrazioni con più di dieci dipendenti ha esteso il lavoro agile ai propri dipendenti; in queste amministrazioni, hanno potuto lavorare da remoto in media il 58% dei dipendenti. Così in POLITECNICO DI MILANO, OSSERVATORIO SMART WORKING, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, Novembre 2020, pp. 7-9. Si tratta di dati sostanzialmente confermati da quelli desumibili dal monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile da parte del Dipartimento della funzione pubblica, che tuttavia restituiscono, come si vedrà più avanti, una realtà più multiforme e variegata.
5. Secondo le evidenze di alcune analisi, le amministrazioni che avevano avviato iniziative pregresse di *smart working* sono state facilitate e sono riuscite a far lavorare da remoto un numero maggiore di dipendenti pubblici

Le altre, la maggior parte, hanno necessariamente dovuto improvvisare, spesso anche in assenza di presupposti minimi: l'accessibilità esterna dei sistemi informativi e l'adeguatezza delle dotazioni informatiche individuali al lavoro da remoto; l'appropriatezza – rispetto alla novità del lavoro agile – delle conoscenze e delle competenze organizzative e digitali dei dipendenti; l'adeguatezza delle capacità manageriali dei dirigenti, richiesti dal lavoro da remoto di mettere in atto nuove modalità di direzione e di coordinamento; etc.[6]. In ogni caso, nessuna amministrazione, come del resto la maggior parte delle imprese, era preparata ad una discontinuità dei modelli organizzativi e di lavoro che è stata comunque radicale[7].

Eppure, messe di fronte all'emergenza, le amministrazioni hanno dimostrato, in generale, una sorprendente capacità di adattamento; in poche settimane, strutture organizzative tradizionalmente considerate – non a torto – rigide e poco propense all'innovazione, sono riuscite ad organizzare il lavoro da remoto a valere su un *know how* che, evidentemente, era preesistente[8]. Il che non significa che non vi siano state, soprattutto nella prima fase dell'emergenza, disorganizzazione, disservizi, rallentamenti e/o differimenti di prestazioni non erogabili per via del personale in lavoro agile, etc., come dimostrato da più d'una lettura (critica)[9]. Tali difficoltà traspaiono, in qualche misura, dalla progressiva rimodulazione delle disposizioni normative emergenziali relative al lavoro agile, di cui si dirà più avanti, che, una volta superata la fase più critica (il *lock down* nazionale), hanno posto il tema della compatibilizzazione del lavoro da remoto con le più generali esigenze di tempestività ed efficienza dell'azione amministrativa.

La parte più visibile del cambiamento registrato dal lavoro pubblico è stata senz'altro quella quantitativa, relativa, cioè, all'elevato numero dei dipendenti pubblici che hanno reso la loro prestazione fuori dal proprio ufficio. Non altrettanto eclatanti sono stati i cambiamenti dal punto di vista qualitativo: lo "*smart working by default*" della fase emergenziale per la maggior parte dei dipendenti non ha fatto registrare elementi di discontinuità significativi rispetto al lavoro svolto in presenza. Ciò, innanzi tutto, per le stesse restrizioni della fase emergenziale[10], ma non solo.

Si è discusso molto, in questi mesi, della "forma del lavoro agile" praticata dai dipendenti pubblici e, in particolare, del fatto che sia stato o meno "vero lavoro agile"[11],

(in media il 70% dei dipendenti in luogo del 55% delle altre amministrazioni). Così, ad esempio, in Politecnico di Milano, Osservatorio Smart Working, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, cit., 9.

6. F. Butera, *Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a banda larga*, in Studi Organizzativi, n. 1, 2020.

7. M. Corso, *La gestione della pandemia, un gigantesco test organizzativo*, in AA.VV, *Smart working. Il Domani è già arrivato*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2020, p. 31.

8. R. Remotti, *Lo smart working: verso un'organizzazione pubblica sostenibile?*, in Bollettino ADAPT, 11 maggio 2020, n. 19. Il "rovescio della medaglia", però, è che l'innovazione c'è stata solo perché necessaria, come dimostrano i modesti risultati relativi all'attuazione del lavoro agile nella fase sperimentale.

9. Si legga, a questo proposito, una per tutte, L. Torchia, *Ma lo stato quando riapre?*, in IRPA, 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.irpa.eu/ma-lo-stato-quando-riapre/

10. Come è stato osservato, mentre il lavoro agile consente al dipendente di lavorare "dove e quando vuole", nel solo rispetto delle degli obiettivi concordati, durante l'emergenza sanitaria e, in particolare, il periodo di *lock-down*, la coazione del lavoratore da remoto era superiore perfino a quella richiesta dal telelavoro. Così in D. De Masi, *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*, Venezia, Marsilio Editori, 2020, p. 378.

11. Il lavoro agile propriamente detto, praticabile per le sole attività che possono essere delocalizzate, si basa su un duplice presupposto: da un lato, il dipendente deve avere la possibilità di saper organizzare l'esecuzione della propria prestazione lavorativa autonomamente, in coerenza con le esigenze organizzative e funzionali della struttura alla quale è assegnato; dall'altro, le attività svolte devono poter essere monitorate e i risultati valutati

considerato che si è tradotto in una forma di lavoro da remoto estremo e vincolato, nella quale sono venuti a mancare i presupposti di volontarietà e flessibilità che sono alla base dello scambio tra autonomia nella scelta delle modalità di lavoro e responsabilizzazione sui risultati[12]. Presupposti che, invece, qualificano lo *smart working*[13].
Si sono moltiplicate le definizioni più diverse, ciascuna delle quali finalizzata a cogliere specifiche peculiarità: "*home working*"; "lavoro a domicilio telematico"[14]; "telelavoro in deroga, con *packaging* in lingua inglese"[15]; lavoro da remoto "a domicilio", prossimo al "cottimo digitale" [16]; lavoro ubiquo[17]; etc.
Al di là delle etichette, è opinione diffusa che il lavoro agile disegnato dalla normativa d'emergenza sia assomigliato, più che a quello disciplinato dalla legge n. 81 del 2017, ad una forma "ibrida" di lavoro da remoto che ha integrato i requisiti essenziali e tipici del lavoro agile e del telelavoro[18]; dal punto di vista pratico, il cosiddetto lavoro agile si è spesso risolto in una "forma di lavoro vecchia riverniciata dalla forza delle cose"[19], del tutto diversa da quella presentata come una modalità lavorativa attrattiva non solo agile, ma pure intelligente o confortevole, quindi desiderabile per varie ragioni[20].
All'invarianza della sostanza del lavoro, ha corrisposto, tuttavia, una grande novità della forma del lavoro agile, almeno nella formulazione giuridica. La qualificazione del lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa del dipendente pubblico racchiude, suo malgrado, la portata di un cambiamento che

in relazione agli obiettivi programmati. Così in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri recante indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti*, 2017, consultabile all'indirizzo www.funzionepubblica.gov.it.

12. Nella fase eccezionale dell'emergenza sanitaria, il lavoro agile ha perso il requisito di alternanza tra prestazione interna ed esterna, seppur questo riemerge con la progressiva riapertura delle attività economiche (ad esempio, a rotazione o per le misure di prevenzione); per le stesse ragioni, il "non-luogo" di lavoro, che connota tipicamente il lavoro agile, è diventato un luogo unico e necessitato: l'abitazione di residenza e/o di domicilio del lavoratore, con un "ufficio-casa" modellato sull'"ufficio-studio". Così in M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ e F. SEGHEZZI (A CURA DI), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT Labour Studies, e-Book Series, n. 89, 2020, p. 188.
13. M. CORSO, *La gestione della pandemia, un gigantesco test organizzativo*, cit., p. 32.
14. M. CRIPPA, *Smart working per lo Smart living. Un lavoro per la buona società*, in Bollettino ADAPT, 7 aprile 2020, n. 17.
15. F. VERBARO, *Così il telelavoro divide la Pa in due: i dipendenti qualificati e gli esuberi*, in "Il Sole 24 Ore", 22 giugno 2020.
16. M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, cit., p. 204.
17. F. BUTERA, *Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a banda larga*, cit. La categoria del lavoro ubiquo ("che si trova, o riesce a trovarsi, in più luoghi contemporaneamente o dappertutto") è utilizzata dall'autore per ricomprendere le diverse fattispecie/denominazioni del lavoro da remoto, in particolare di quelle sperimentate durante la pandemia Covid-19, ovvero "*smart working*" o "*home working*", "*remote working*", "*working from home*", lavoro agile, telelavoro.
18. INAIL, *Lavoro agile in situazioni emergenziali. Applicazione di un modello "ibrido" tra lavoro agile e telelavoro*, 2020, p. 1.
19. M. TIRABOSCHI, *Un contributo alla gestione delle problematiche giuslavoristiche della emergenza da Coronavirus, in* M. TIRABOSCHI (A CURA DI), *Coronavirus: una emergenza non solo medica. Primi indirizzi operativi per la gestione dei rapporti di lavoro,* in Bollettino Speciale ADAPT, 2020, n. 2. Secondo questa interpretazione, il lavoro agile forzato dall'emergenza è consistito, in molti casi, in una mera duplicazione dell'attività lavorativa analogica trasferita nella rete digitale, circostanza, questa, che ha generato non poche tensioni e senso di inadeguatezza.
20. M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, cit., p. 190.

è assolutamente straordinario: con una norma emergenziale sono state cambiate – sia pure temporaneamente, per la durata dell'emergenza – le connotazioni strutturali (e per alcuni versi congenite) della prestazione lavorativa alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, fondata sulla presenza fisica e sul controllo del tempo del lavoro. Inoltre, per effetto delle disposizioni emergenziali, il lavoro agile perde il suo carattere volontaristico: ad esso si accede non più (solo) per scelta del dipendente (ove lo richieda, per usare le parole della legge n. 124 del 2015), ma per effetto di una decisione dell'amministrazione, basata su valutazioni di natura tecnico-organizzativa (nella fattispecie, quale misura di distanziamento sociale nei luoghi di lavoro). L'organizzazione della prestazione lavorativa in modalità agile non si basa più su un atto di natura negoziale – l'accordo individuale previsto dalla legge n. 81 del 2017, stipulato tra il dirigente e il dipendente – masi configura come esercizio del potere datoriale.
In questo nuovo contesto normativo e organizzativo emergenziale, si realizza un "cambio di paradigma" del lavoro agile destinato ad affrancarlo dal carattere di "eccezionalità" e "marginalità" – connotazioni, queste, che, in qualche misura, erano state proprie della sua fase sperimentale – che consente di sottrarlo al rischio di rimanere confinato o anche solo essere percepito (unicamente) come uno strumento di conciliazione vita-lavoro. Uno strumento, quindi, sostanzialmente sbilanciato dal lato delle esigenze dei dipendenti, a discapito di quelle organizzative (e produttive) delle amministrazioni: quale migliore alibi per i detrattori del lavoro agile, e per contrastarne introduzione e diffusione?
Il sensazionale balzo in avanti, quantitativo e normativo, del lavoro da remoto (agile e non), nelle amministrazioni pubbliche durante la fase emergenziale, richiede ora una approfondita riflessione, a partire dai dati di cui si dispone, necessaria ai fini della "sedimentazione" e dello sviluppo dello *smart working* e della sua affermazione quale nuovo modello organizzativo del lavoro pubblico, ma anche per valutare la necessità (o meno) di una nuova regolamentazione del lavoro agile.
La retorica della irreversibilità dei cambiamenti fin qui registrati, della "impossibilità di tornare indietro", deve infatti fare i conti con le "necessità di fare passi in avanti" per quanto riguarda i fattori abilitanti del lavoro agile: la definizione di nuovi modelli organizzativi; lo sviluppo delle competenze individuali e della cultura manageriale; l'adeguamento dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuali e organizzative; l'analisi dell'impatto sui servizi erogati a cittadini e imprese; etc. In ballo non c'è solo il lavoro agile del futuro, ma – soprattutto – il futuro del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

2.5.2. La disciplina emergenziale del lavoro agile

Una corretta comprensione del "fenomeno lavoro agile" durante l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19 – che mentre si scrive è ancora in corso – non può prescindere da un esame delle principali disposizioni normative adottate, definite da più parti senza precedenti per alluvionalità di interventi e rivoluzionarietà dei contenuti[21].

21. Sul punto si veda, ad esempio, G. Lucchetti, *Il lavoro da remoto tra consenso del lavoratore e organizzazione dell'impresa*, in M. Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, Pia-

Di seguito si sintetizzano alcuni dei passaggi più importanti del "diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica"[22] nelle amministrazioni pubbliche.
Il ricorso al lavoro agile viene da subito individuato, per il settore pubblico, quale strumento per affrontare l'emergenza[23], riconoscendone le funzioni di antidoto efficace per la sua capacità, da un lato, di assicurare la continuità dell'attività, dall'altro, di prevenire il contagio nei luoghi di lavoro e nei luoghi sociali in generale, a partire dal trasporto pubblico[24].
Una costante della legislazione emergenziale in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è lo specifico *favor* per il lavoro agile; quest'ultimo, tuttavia, è sostanzialmente diverso dall'istituto disegnato dalla legge n. 81 del 2017: si confermano alcune connotazioni (lo svolgimento della prestazione fuori dalla sede lavorativa, la programmazione – più o meno consapevole – della prestazione per obiettivi, la maggiore flessibilità in materia di orario di lavoro), ma le sue finalità e la ratio sono sostanzialmente diverse.
Una norma fondamentale per il "cambio di paradigma" del lavoro pubblico è costituita dal decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9[25]: l'articolo 18 ("*Misure di ausilio allo svolgimento del lavoro agile da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico*") modifica le disposizioni dell'art. 14 della legge n. 124 del 2015 – che aveva introdotto il lavoro agile, pur non qualificandolo esplicitamente come tale – sancendo la fine della fase di sperimentazione. Ciò, a fronte di un bilancio dell'attuazione del lavoro agile pre-emergenza nel complesso negativo: l'obiettivo fissato dalla norma (almeno il 10% dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in lavoro agile nel triennio) è sostanzialmente rimasto sulla carta, come conferma lo stesso Ministro per la pubblica amministrazione[26].
Questo non significa che non vi siano stati casi di eccellenza ed esperienze di assoluto rilievo; alcune amministrazioni centrali e locali, definite *policy*, modalità organizzative e strumenti operativi, avevano introdotto prima della pandemia da Covid-19 il lavoro agile a regime, superando la soglia minima prevista. In queste amministrazioni, come dimostrano le numerose rilevazioni e le analisi condotte, si è registrato un aumento del livello di soddisfazione dei dipendenti che hanno alternato lavoro in presenza e lavoro da remoto, non solo per gli effetti positivi sulla conciliazione vita-lavoro[27], ma

---

cenza, La Tribuna, 2020, p. 78.
22. R. De Luca Tamajo e F. Maffei, *L'esperimento emergenziale e postemergenziale del lavoro agile: consuntivo e spunti di riforma*, in M. Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, cit., p. 238.
23. Il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ("*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*") cita, tra le misure urgenti per il contenimento della pandemia, l'adozione del lavoro agile; il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2020 ("*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*") prevede l'applicazione del lavoro agile nelle c.d. "zone rosse", anche in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 81 del 2017.
24. R. De Luca Tamajo e F. Maffei, *L'esperimento emergenziale e postemergenziale del lavoro agile: consuntivo e spunti di riforma*, cit., 237.
25. "*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*".
26. "*Al mio arrivo a Palazzo Vidoni lo smart working nel settore pubblico a norma di legge era stato fissato al 10% e solo in via sperimentale. Risultato mai raggiunto e comunque insufficiente, mentre la narrazione dominante dipingeva tutti i dipendenti pubblici quali fannulloni e furbetti del cartellino*". Le dichiarazioni sono tratte da F. Dadone, *Dovrà diventare il modo di organizzare il lavoro futuro*, in "Il Sole 24 Ore", 28 marzo 2020.
27. Sul punto si legga, tra i tanti, in M. Penna, B. Felici, R. Roberto, M. Rao e A. Zini, *Il tempo dello Smart Working.*

anche dal punto di vista del miglioramento della *performance* individuale.
La fine della fase di sperimentazione del lavoro agile "per legge" si spiega ovviamente alla luce della necessità di adottare misure di carattere straordinario per la gestione dell'emergenza e, quindi, di superare la fase delle timide, parziali e poco convinte applicazioni dell'istituto. Diversamente, suonerebbe come una sconfessione della complessità del processo di introduzione del lavoro agile – se non altro per gli effetti di discontinuità che comporta –, complessità che invece spiega, insieme ad altre cause, la sua limitata diffusione.
In questo quadro, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020[28] prevede che "*fatte salve le attività strettamente funzionali alla gestione dell'emergenza, le pubbliche amministrazioni, assicurano lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile del proprio personale dipendente, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi di cui agli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81 e individuano le attività indifferibili da rendere in presenza*"[29].
La direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 2 del 12 marzo 2020[30] declina operativamente il principio del "lavoro agile modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa", stabilendo che "*le amministrazioni (…) limitano la presenza del personale negli uffici ai soli casi in cui la presenza fisica sia indispensabile per lo svolgimento delle predette attività, adottando forme di rotazione dei dipendenti per garantire un contingente minimo di personale da porre a presidio di ciascun ufficio, assicurando prioritariamente la presenza del personale con qualifica dirigenziale in funzione del proprio ruolo di coordinamento*".
Il successivo decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18[31], di fronte ad una emergenza sanitaria che si fa sempre più critica, chiarisce ulteriormente, all'art. 87 – qualora ce ne fosse bisogno – il ricorso al lavoro agile quale modalità ordinaria di lavoro per la tutela della salute dei dipendenti. L'attuazione del lavoro agile avviene con modalità semplificate, in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi previsti dalla legge n. 81 del 2017; le prestazioni lavorative in lavoro agile possono essere svolte anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente, qualora non siano forniti dall'amministrazione.
Nonostante l'esplicito *favor*, l'applicazione del lavoro agile in via ordinaria non è automatica: essa presuppone, innanzi tutto, l'individuazione delle attività c.d. "indifferibili", la cui esecuzione non è possibile rimandare e, nell'ambito di queste, le attività da svolgere sul luogo di lavoro, nonché i dipendenti strettamente necessari per la loro esecuzione. Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazio-

La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente. Primi risultati dell'indagine nazionale sul lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico, Enea, 2020.
28. "*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*".
29. Le disposizioni del citato DPCM sono state confermate da quelle dell'articolo 87 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.
30. Ministro per la pubblica amministrazione, *Direttiva n. 2/2020. Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, Roma, 2020.
31. "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

ne e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva[32]. Esperite tali possibilità, le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio, che comunque costituisce una *extrema ratio*[33]. In questo modo, le norme emergenziali intendono fornire alle amministrazioni un ventaglio di strumenti modulabili, a seconda delle necessità organizzative proprie di ciascun ufficio, e riferibili all'intero assetto organizzativo e non al singolo dipendente.
Per contrastare l'andamento dell'emergenza sanitaria e, allo stesso tempo, assecondare e sostenere le esigenze della ripresa, la disciplina emergenziale del lavoro agile ne promuove un utilizzo che si espande e si contrae.
Così, ad esempio, terminata la fase più critica dell'emergenza, quella del *lock-down* dell'intero Paese, la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 3/2020[34] evidenzia la necessità che le pubbliche amministrazioni rivedano le attività indifferibili in modo da ampliare il novero di quelle individuate in prima battuta e di quelle da rendere in presenza, anche per assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali[35]. Più in generale, le amministrazioni sono invitate a definire modalità di gestione del personale duttili e flessibili, in modo che il supporto alla progressiva ripresa delle attività sia adeguato e costante, tale da assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti; a tal fine valutano se le nuove o maggiori attività possano continuare ad essere svolte con le modalità organizzative messe in campo, ovvero se le stesse debbano essere ripensate a garanzia dei servizi pubblici da assicurare alla collettività[36].
La "compatibilizzazione" tra lavoro agile ed efficacia dell'azione amministrativa durante la pandemia, anche in risposta alle critiche provenienti da più fronti circa la produttività delle amministrazioni pubbliche, è al centro delle disposizioni normative dell'art. 263 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020[37]. Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, la citata disposizione normativa prevede che le amministrazioni pubbliche organizzino il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro

32. Così in MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Circolare n. 2/2020*, cit., p. 2.
33. L'istituto dell'esenzione può essere attivato solo in casi puntuali, una volta verificata la non praticabilità delle soluzioni alternative; il periodo di esenzione è equiparato al servizio prestato a tutti gli effetti di legge e, quindi, senza ripercussioni sulla retribuzione e senza che l'istituto incida negativamente ai fini della valutazione e dell'erogazione del trattamento accessorio. La decisione di esentare il personale, oltre ad essere motivata, presuppone comunque una preventiva valutazione delle esigenze di servizio e può essere in concreto esercitata solo qualora non determini effetti negativi sull'attività che l'amministrazione è chiamata ad espletare. Così in MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Circolare n. 2/2020*, cit., p. 5.
34. MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 3/2020. Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 4 maggio 2020.
35. La direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione individua, tra le altre cose, i procedimenti amministrativi da considerare urgenti ai sensi dell'articolo 103 del decreto-legge n. 18 del 2020, tra i quali rientrano quelli connessi alla immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali rispetto alle quali le pubbliche amministrazioni, per quanto di competenza, ricevono e danno seguito alle istanze e alle segnalazioni dei privati. Sul punto si legga MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 3/2020*, cit. pp. 3-4.
36. MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 3/2020*, cit., pp. 2-3.
37. "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*".

agile al cinquanta per cento (quota massima) del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte con tale modalità.
Il lavoro agile continua ad essere applicato con le misure semplificate e derogatorie; la platea dei destinatari si restringe alla sola metà dei dipendenti che, per i contenuti delle attività svolte, per le caratteristiche delle modalità di erogazione delle prestazioni (e della compatibilità con le modalità, i tempi e i termini di erogazione dei servizi a cittadini e imprese) e per le condizioni tecnico-organizzative che le amministrazioni hanno saputo creare e rafforzare anche durante la fase emergenziale, possono efficacemente svolgere la prestazione lavorativa da remoto. Il legislatore ha inteso così, in qualche modo frenare l'uso del lavoro agile per ripopolare gli uffici pubblici e – anche alla luce delle note polemiche – garantire la continuità dell'azione amministrativa, la ripresa di operatività regolare, continua ed efficiente degli uffici pubblici[38].
Con le preoccupazioni autunnali di una seconda ondata del contagio, si assiste ad una ritaratura delle disposizioni del citato art. 263. Il comma 3 dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2020[39] cambia verso alla percentuale del 50% del personale preposto nelle attività che possono essere svolte secondo tale modalità, definendola espressamente come quota minima ("almeno")[40]. Si tenta, così, un nuovo bilanciamento tra la continuità nell'erogazione dei servizi e la salute dei pubblici impiegati, a favore di quest'ultima[41].
Le caratteristiche del "lavoro agile emergenziale" sono ben codificate e riassunte dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 19 ottobre 2020[42]. Il decreto, in particolare, specifica l'oggetto del lavoro agile ("*sia le attività ordinariamente svolte in presenza dal dipendente, sia, in aggiunta o in alternativa e comunque senza aggravio dell'ordinario carico di lavoro, attività progettuali specificamente individuate*"), le modalità di svolgimento ("*Di regola (…), il lavoratore agile alterna giornate lavorate in presenza e giornate lavorate da remoto*"; "*Il lavoro agile si svolge ordinariamente in assenza di precisi vincoli di orario e di luogo di lavoro*"; "*In ragione della natura delle attività svolte dal dipendente o di puntuali esigenze organizzative individuate dal dirigente, il lavoro agile può essere organizzato per specifiche fasce di contattabilità*"), i sistemi di monitoraggio e di valutazione del lavoro agile ("*Il dirigente, in coerenza con gli obiettivi e i criteri per la valutazione dei risultati, monitora e verifica le prestazioni rese in modalità agile da un punto di vista sia quantitativo*

38. M. Brollo, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, cit., p. 191.
39. "*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*".
40. Il successivo Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 19 ottobre 2020 conferma tale principio, stabilendo che le pubbliche amministrazioni assicurino lo svolgimento del lavoro agile almeno al cinquanta per cento del personale preposto alle attività che possono essere svolte secondo tale modalità (art. 3, comma 1, lettera a). Più in generale, però, dispone che "*le pubbliche amministrazioni, tenuto conto dell'evolversi della situazione epidemiologica, assicurano in ogni caso le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l'effettività del servizio erogato*" (art. 3, comma 3).
41. La previsione del 50% del personale delle amministrazioni preposto da attività delocalizzabili quale limite inferiore per il lavoro agile viene ripresa dall'art. 3, comma 1, del Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 19 ottobre 2020. A riguardo, è interessante notare come il comma 3 dello stesso articolo prevede che "*Le pubbliche amministrazioni, tenuto conto dell'evolversi della situazione epidemiologica, assicurano in ogni caso le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l'effettività del servizio erogato*".
42. "*Misure per il lavoro agile nella pubblica amministrazione nel periodo emergenziale*".

sia qualitativo, secondo una periodicità che tiene conto della natura delle attività svolte dal dipendente, in coerenza con i principi del sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'amministrazione"); etc.[43].

Una lettura integrata delle disposizioni normative cui si è fatto cenno – unitamente alle altre non citate per esigenze di sintesi – rende evidente la progressiva curvatura dei tratti caratteristici del lavoro agile disegnato dalla legge n. 81 del 2017. Così, se è vero che il lavoro agile esce dalla fase emergenziale rafforzato in termini numerici e applicativi, ne risulta in qualche misura snaturato: l'imposizione diffusa, per via autoritativa, di questa modalità di lavoro, tradisce l'identità e l'essenza dell'istituto, almeno per come era stato riconosciuto e regolato in precedenza[44]. La spiegazione è nelle sue modificate finalità.

2.5.3. La diffusione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche

L'affermazione del lavoro agile quale "misura anti-Covid" ne ha determinato una scontata diffusione presso le amministrazioni, che ha coinvolto un'ampia platea di dipendenti. Il dato quantitativo, non sorprende, quindi, posto che, come abbiamo visto, dalla dichiarazione dell'emergenza sanitaria, la percentuale dei dipendenti pubblici in lavoro agile non è mai scesa al di sotto del 50% del personale addetto alle attività delocalizzabili.

Diverse sono le rilevazioni, le indagini e le analisi che si sono incaricate di fotografare le dimensioni quantitative e qualitative di questo fenomeno. Ai fini della presente trattazione, si fa riferimento ai dati rilevati dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso una attività di monitoraggio rivolto a tutte le amministrazioni, realizzato con l'obiettivo di valutare l'applicazione delle disposizioni normative emergenziali e di trarre prime indicazioni in ordine alle sue modalità attuative, anche al fine di disporre di una base di conoscenza per il disegno delle politiche pubbliche in materia[45].

Il dato che salta agli occhi, prima ancora della pratica del lavoro agile durante l'emer-

43. Si tratta, come si vede, di disposizioni normative che riprendono, nella sostanza, in buona parte, i tratti caratteristici del lavoro agile in precedenza codificati negli accordi individuali previsti dall'art. 18 della legge n. 81 del 2017 (che nella fase emergenziale sono derogati).

44. R. De Luca Tamajo e F. Maffei, *L'esperimento emergenziale e postemergenziale del lavoro agile: consuntivo e spunti di riforma*, cit., pp. 230-231.

45. Il monitoraggio è stato condotto dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso la somministrazione, a tutte le amministrazioni, di un questionario *online* pubblicato sul portale www.lavoropubblico.gov.it. Poiché non è stato previsto un obbligo di risposta da parte delle amministrazioni, i dati raccolti non hanno una rappresentatività dal punto di vista statistico, pur riferendosi ad una varietà di amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e locali. Per la specificità dei settori, il monitoraggio non ha riguardato quelli della scuola, della sanità e della sicurezza.
Per approfondimenti sulle risultanze del monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche nel periodo gennaio-aprile 2020 si rinvia a Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, Roma, Ottobre 2020, consultabile all'indirizzo: http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW_COVID/Monitoraggio/Report_Monit_LavoroAgile_%20gen_apr2020.pdf. Per i dati relativi al monitoraggio nel periodo maggio-settembre 2020, invece, si rinvia a Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, in corso di pubblicazione. Infine, per una sintetica vista d'insieme nell'intero periodo gennaio-settembre si rinvia a Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, novembre 2020, consultabile all'indirizzo: http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/SW_COVID/Monitoraggio/swbreve.pdf.

genza, è la sua ridotta diffusione nella fase di sperimentazione, di gran lunga al di sotto del *target* fissato dalla norma (almeno il 10% dei dipendenti nel triennio) (TAVOLA 1). Una diffusione, peraltro, che ha riguardato un numero esiguo di amministrazioni. Si tratta di evidenze che meritano una approfondita riflessione: l'analisi delle criticità nella fase sperimentale consente infatti di mettere a fuoco i fattori abilitanti del lavoro agile su cui investire per una sua ampia ed efficace diffusione.

Tavola 1 – Dipendenti in lavoro agile prima e durante l'emergenza sanitaria (% dei dipendenti sul totale)[46]

AMMINISTRAZIONE	GEN	FEB	MAR (1-16)	MAR (17-31)	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET (1-15)
Amministrazioni centrali	3.0%	3.1%	49.3%	72.2%	78.4%	81.1%	79.0%	76.1%	69.4%	68.2%
Autorità indipendenti	2.7%	3.9%	88.4%	95.3%	95.6%	96.6%	96.7%	98.1%	89.6%	91.1%
Agenzie/enti pubblici non economici nazionali	1.3%	1.5%	41.5%	84.0%	87.9%	92.5%	91.0%	89.7%	83.0%	73.3%
Università	1.7%	6.0%	53.3%	74.5%	76.0%	81.7%	80.7%	77.7%	69.2%	70.4%
Enti di ricerca	3.9%	9.8%	59.3%	69.9%	65.8%	76.7%	73.7%	71.3%	64.3%	66.1%
Regioni e province autonome	1.0%	1.2%	33.6%	54.6%	63.2%	57.3%	55.7%	51.6%	47.0%	42.2%
Città metropolitane/province	0.8%	2.8%	23.6%	55.0%	62.0%	62.8%	60.5%	57.4%	51.1%	48.3%
Comuni	1.1%	1.2%	16.0%	41.9%	48.3%	47.7%	42.1%	31.6%	25.5%	23.7%
Camere di commercio	3.1%	5.1%	37.2%	74.8%	80.3%	80.2%	76.3%	72.0%	64.0%	64.5%
Nel complesso	**1.6%**	**2.4%**	**33.0%**	**58.2%**	**63.2%**	**63.7%**	**60.3%**	**54.9%**	**48.9%**	**46.2%**

L'introduzione del lavoro agile nella fase sperimentale ha probabilmente risentito del carattere "prudente" del percorso attivato dalle disposizioni della legge n. 124 del 2015 (almeno il 10% dei dipendenti nel triennio); ciononostante, gli obiettivi quantitativi e qualitativi che si voleva perseguire erano per più d'un verso ambiziosi e sfidanti, richiedendo alle amministrazioni di implementare un istituto profondamente innovativo. Indubbiamente, il lavoro agile non ha mantenuto le aspettative, e non ha saputo operare quale grimaldello per scardinare la concezione tradizionale della prestazione lavorativa alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni associata all'orario di lavoro, con tutto quel che ne consegue in termini di definizione e assegnazione delle attività, modalità esecutive e procedure operative, organizzazione gerarchica del lavo-

46. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, in corso di pubblicazione. Il dato è elaborato sulla base delle risposte di 1.538 amministrazioni con personale in lavoro agile; il dato complessivo tiene conto anche dell'attuazione del lavoro agile in altre amministrazioni, quali Organi a rilevanza costituzionale, enti previdenziali, enti parchi, Automobil Club, enti regionali, consorzi, associazioni, unioni di enti locali, etc.

ro, stile manageriale della dirigenza, etc. Né ha saputo innovare, se non parzialmente e in poche amministrazioni, una cultura organizzativa (ancora) sostanzialmente impermeabile ad una effettiva organizzazione del lavoro per obiettivi e alla misurazione della *performance* organizzativa e individuale, nonostante i molti sforzi di riforma del passato.

Scarsamente praticato prima della pandemia (appena 1,6% dei dipendenti nel mese di gennaio 2020), il lavoro agile è esteso repentinamente già nella prima quindicina del mese di marzo 2020 (a ridosso, quindi, della dichiarazione di emergenza) in media ad un dipendente pubblico su tre; raggiunge la sua massima diffusione alla fine della cosiddetta "fase 1", dopo il *lock down* nazionale (mesi di maggio, giugno e luglio), quando è praticato da oltre sei dipendenti su dieci, per attestarsi, nei mesi estivi, in media attorno al 50% dei dipendenti delle amministrazioni.

Per una corretta interpretazione dei "numeri del lavoro agile" durante l'emergenza Covid si deve tener a mente la sua specifica finalizzazione quale misura di prevenzione sanitaria. In questo senso, la sua diffusione risente certamente, da un lato, del fatto che all'insorgere dell'emergenza, il lavoro agile è stato esteso anche ad una parte dei dipendenti preposti ad attività non delocalizzabili (soprattutto nella fase del *lock-down* nazionale); dall'altro, della sua previsione quale vero e proprio diritto per dei dipendenti di cui all'art. 21-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 e per i "lavoratori fragili" definiti con esclusivo riferimento alla situazione epidemiologica e individuati nei soggetti in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita[47].

Ad aumentare, col numero dei dipendenti pubblici che praticano, è anche quello delle giornate: quest'ultimo passa dal classico "un giorno a settimana" prima dell'emergenza Covid, prevalentemente riservato ad attività di concentrazione o lavoro individuale[48], alla maggioranza delle giornate lavorative. Nel mese di maggio 2020, il numero di giornate di lavoro agile è, in media, oltre il 50% di quelle complessivamente lavorate (TAVOLA 2).

47. La definizione di "lavoratore fragile" e tratta dall'art. 2, comma 2 del Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 19 ottobre 2020.
48. M. CORSO, *La gestione della pandemia, un gigantesco test organizzativo*, cit., p. 31.

Tavola 2 – Giornate di lavoro agile prima e durante l'emergenza sanitaria (% sul totale delle giornate complessivamente lavorate nel periodo)[49]

Amministrazione	Gen	Feb	Mar (1-16)	Mar (17-31)	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set (1-15)
Amministrazioni centrali	1.0%	0.8%	17.2%	35.7%	60.4%	73.4%	55.9%	47.3%	40.7%	40.9%
Autorità indipendenti	0.4%	0.5%	39.3%	49.7%	89.7%	87.2%	82.6%	76.7%	76.3%	63.5%
Agenzie/enti pubblici non economici nazionali	0.3%	0.3%	9.2%	42.1%	72.7%	84.5%	78.7%	72.5%	68.6%	63.5%
Università	0.4%	0.7%	17.3%	35.2%	61.3%	73.0%	64.2%	55.8%	49.7%	38.6%
Enti di ricerca	2.9%	3.3%	34.2%	38.1%	61.9%	71.5%	66.5%	65.0%	66.0%	61.4%
Regioni e province autonome	0.4%	0.4%	10.6%	26.0%	54.4%	55.0%	48.4%	48.2%	35.2%	40.1%
Città metropolitane/province	0.2%	0.5%	7.8%	23.7%	47.3%	58.0%	47.6%	39.7%	32.3%	31.7%
Comuni	0.2%	0.2%	3.1%	15.6%	33.7%	38.2%	26.8%	17.8%	13.3%	11.9%
Camere di commercio	1.0%	1.1%	11.8%	30.9%	50.3%	69.2%	57.1%	48.9%	39.8%	42.3%
Nel complesso	0.4%	0.5%	9.7%	26.3%	48.7%	57.0%	46.7%	40.3%	33.1%	31.9%

Sono, quelli della diffusione del lavoro agile emergenziale, numeri che non sorprendono, ma che suggeriscono più d'uno spunto di riflessione.
Il primo riguarda l'affermazione di una nuova consapevolezza nelle amministrazioni, a partire da quella che il lavoro agile può potenzialmente riguardare una platea di lavoratori molto più ampia di quella a cui tradizionalmente si pensava[50]. Da questo punto di vista, come è stato scritto, il lavoro agile emergenziale ha consentito di socializzare una modalità di lavoro che sembrava appannaggio di pochi (lavoratori e lavori) e, al contempo, di sdrammatizzare il ruolo delle abilità cognitive, informatiche e digitali necessarie per lavorare fuori dall'ufficio[51].
Il secondo attiene al grado di differenziazione del ricorso al lavoro agile per tipologia di amministrazione. La varietà delle situazioni e la differente praticabilità, in relazione alla missione istituzionale, alle specificità organizzative e operative, alla tipologia dei servizi erogati e alle caratteristiche degli utenti serviti, etc., evidenzia una realtà diversa da quella di una "pubblica amministrazione chiusa per lavoro agile" che taluni hanno voluto rappresentare. Il che non significa negare l'evidenza di alcune inefficienze, ritardi e disfunzioni, soprattutto nella fase iniziale, come attestano, in qualche

49. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit. Per una corretta lettura dei dati, vedi nota 46.
50. Così in Politecnico di Milano, Osservatorio Smart Working, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, cit., 18.
51. R. De Luca Tamajo e F. Maffei, *L'esperimento emergenziale e postemergenziale del lavoro agile: consuntivo e spunti di riforma*, cit., pp. 229-230.

misura, le stesse disposizioni normative che si sono susseguite, che, come abbiamo visto, hanno progressivamente posto l'accento sulla necessità di un bilanciamento tra le esigenze della prevenzione della salute dei dipendenti pubblici e quelle della tempestività, dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa, superando, in qualche modo, il concetto della "mera continuità".
Un ulteriore spunto di riflessione riguarda la diffusione del lavoro agile, in molte amministrazioni, a livelli apparentemente superiori rispetto a quelli previsti da alcune norme, e segnatamente dalle previsioni dell'art. 263 nella sua originaria formulazione, che, come si ricorderà, ha previsto tale modalità di lavoro per il 50% del personale addetto ad attività delocalizzabili.
Per una corretta lettura dei dati, occorre tener conto di alcune importanti circostanze. Innanzi tutto, dei tempi di traduzione delle norme in disposizioni organizzative all'interno delle amministrazioni. In secondo luogo, della effettiva applicabilità delle norme, in relazione alla configurazione logistica degli uffici e, in particolare, degli spazi utilizzabili per l'erogazione diretta dei servizi in condizioni di sicurezza per dipendenti e utenti. Inoltre, delle caratteristiche soggettive del personale, delle condizioni di salute proprie e dei familiari, della presenza di figli minori in famiglia, etc.; a riguardo, giova ricordare che, di norma, la percentuale di dipendenti fragili è stata considerata dalle amministrazioni come aggiuntiva rispetto a quella del 50% fissata dalle norme. Infine – ma l'elenco non ha la pretesa di esaustività –, dell'applicazione del principio della rotazione del personale, in modo da assicurare un'equilibrata alternanza nello svolgimento dell'attività in modalità agile e di quella in presenza.
Un quarto ed ultimo spunto di riflessione, tra i tanti che possono essere sviluppati, riguarda la diffusione del lavoro agile rispetto al telelavoro: i dati rilevati dal Dipartimento della funzione pubblica dimostrano come il telelavoro abbia giocato un ruolo del tutto marginale quale strumento per l'organizzazione del lavoro pubblico durante l'emergenza sanitaria.
Se prima dell'emergenza Covid-19, il telelavoro aveva fatto registrare una diffusione media sostanzialmente analoga a quella del lavoro agile (1,9% dei dipendenti, nel mese di gennaio 2020), a seguito dell'emergenza sanitaria la sua diffusione aumenta sensibilmente (3,2% dei dipendenti, nel mese di aprile 2020); tuttavia, il suo contributo quale strumento per la "messa in sicurezza" dei dipendenti consentendo loro di lavorare da remoto è marginale[52].
È di tutta evidenza che il telelavoro, la cui disciplina non è stata toccata dalla normativa emergenziale, si sia rivelato "non competitivo" rispetto al lavoro agile semplificato e deregolamentato.

2.5.4. La produttività del lavoro agile durante l'emergenza

Quanto hanno lavorato i dipendenti pubblici durante l'emergenza sanitaria? Come ha inciso questa formula organizzativa, coatta e necessitata, sulla *performance* delle

52. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit., p. 9. Il dato è tanto più significativo se si considera che, nel primo quadrimestre del 2020, il telelavoro era già presente in o è stato attivato solo da due amministrazioni pubbliche su dieci.

amministrazioni, la quantità e, soprattutto, la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese?
Il tema è uno dei più discussi dagli addetti ai lavori e dalla stessa opinione pubblica. In particolare, soprattutto nella prima fase dell'emergenza sanitaria, si è assistito ad un intenso dibattito che ha visto contrapposti, da una parte, quanti hanno evidenziato il ruolo fondamentale svolto dal lavoro agile per salvaguardare la continuità dell'azione amministrativa tutelando, nel contempo, la salute dei dipendenti stessi; dall'altra, coloro che hanno sostenuto che lo *smart working* abbia di fatto paralizzato l'attività amministrativa, soprattutto nella fase del *lock-down*[53], poiché si è risolto, per molti dipendenti, in una "vacanza a spese dei contribuenti"[54], oppure, nella migliore delle ipotesi, in un intervento di "assistenzialismo di Stato"[55].
La polemica ha assunto, in qualche misura, la connotazione di una vera e propria "lotta di classe" tra i privilegiati del posto fisso – in *smart working* a retribuzione piena, ed in più anche con il buono pasto[56] – e gli imprenditori, i dipendenti delle aziende private e i liberi professionisti, etc., vittime della crisi economica generata dalla pandemia, ristorati economicamente poco e male, e con lentezza, da una amministrazione pubblica inefficiente (anche a causa del lavoro agile, almeno nell'opinione dei suoi detrattori).
L'analisi della produttività del lavoro pubblico durante l'emergenza Covid è una questione complessa, che deve essere indagata e approfondita tenendo conto di alcune condizioni di contesto, esogene ed endogene. Da un lato, il sostanziale crollo generalizzato della domanda di molti servizi pubblici da parte di cittadini e imprese per effetto del *lock-down*, sia pure con le significative eccezioni dei settori della sanità, di quelli finanziari e previdenziali; dall'altro, la sospensione dei termini di conclusione dei procedimenti che, riducendo l'urgenza di alcune attività amministrative, ha verosimilmente contribuito ad una flessione della tempestività dell'azione amministrativa. È questa, almeno, l'opinione di alcune associazioni rappresentative di categorie produttive, che hanno lamentato un peggioramento documentato del rapporto con la pubblica amministrazione[57].
Difficile stimare la produttività dei dipendenti in lavoro agile, anche per la "semplificazione" delle modalità attuative della disciplina originaria. Come abbiamo già avuto modo di ricordare, infatti, le norme emergenziali hanno derogato alcuni strumenti organizzativi previsti dalla legge n. 81 del 2017, primo tra tutti la stipula dell'accordo individuale tra dipendente e dirigente, che gioca un ruolo fondamentale per la fis-

53. Così, ad esempio, L. Torchia, *Ma lo Stato quando riapre?*, cit. Nell'opinione dell'autrice, "*Ogni richiesta di servizi o decisioni ad una pubblica amministrazione ottiene la stessa risposta: siamo in smart working, abbiamo un accesso difficile e discontinuo alle informazioni, ai fascicoli, alle pratiche, ai dati e comunque i termini di tutti i procedimenti sono stati differiti*".
54. Sul punto si legga, ad esempio, P. Bricco, *Sabino Cassese: "Nella PA lo smart working è stato per molti una grande vacanza"*, in "Il Sole 24 Ore", 5 luglio 2020; L. Salvia, *"Smart working? Per gli statali una vacanza". L'accusa di Ichino: retribuiti per non lavorare. La replica: PA non ha mai chiuso*, in "Il Corriere della Sera", 16 giugno 2020.
55. G. Melis, *Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart-working*, in Il Mulino, n. 4, 2020.
56. A questo proposito, i dati del monitoraggio del lavoro agile curato dal Dipartimento della funzione pubblica evidenziano che, nel periodo maggio-settembre 2020, hanno riconosciuto i buoni pasto ai dipendenti in lavoro agile poco più di una amministrazione centrale su quattro e poco più di tre amministrazioni locali su cento. Così in Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit.
57. L. Bisozzi, *Con lo smart working nella Pa aumentano le pratiche lumaca*, in "Il Messaggero", 9 luglio 2020.

sazione di obiettivi delle prestazioni da rendere fuori dall'ufficio, la quantificazione concordata dei risultati attesi, la definizione delle modalità di monitoraggio e rendicontazione[58].

Lo svolgimento del lavoro agile senza la preventiva stipula dell'accordo individuale, privando l'esecuzione della prestazione lavorativa di una disciplina "formale" e strutturata, unitamente alle difficoltà di organizzare il lavoro da remoto "in corsa", di adeguare la ripartizione dei carichi di lavoro tra i dipendenti[59], etc., può aver senz'altro ridotto la capacità di orientamento al risultato del dipendente e quindi la sua produttività. Certamente, ha limitato le possibilità di misurazione e valutazione della *performance* individuale (e, conseguentemente, dell'impatto di questa sulla *performance* organizzativa), tanto più in quelle amministrazioni – e sono tante – in cui i sistemi di pianificazione, programmazione e controllo non sono correttamente e compiutamente implementati. Di qui il rischio che il lavoro agile si sia risolto in una forma di esternalizzazione che non ha comportato modifiche né tanto meno innovazioni nelle prestazioni lavorative, ma ha reso più difficili e inconsistenti i controlli[60].

Queste evidenze hanno concorso, insieme ad altre, alla sostanziale rivalutazione dell'accordo individuale. Mentre nella fase della sperimentazione pre-Covid, l'accordo era stato tacciato da più parti di generare una sorta di "burocrazia del lavoro agile"[61], l'esperienza diffusa del lavoro da remoto emergenziale ne ha evidenziato la centralità quale strumento per disegnarne l'applicazione in relazione alla concreta situazione organizzativa e alle caratteristiche della specifica prestazione richiesta al dipendente. In questa prospettiva, quindi, l'accordo individuale appare chiaramente come un potente strumento organizzativo, non come una formalità o, peggio ancora, un "modulo da compilare"[62].

Derogato l'accordo individuale, considerate le difficoltà di fronteggiare l'emergenza sanitaria, solo quattro amministrazioni centrali su dieci e poco più di due amministrazioni locali su dieci hanno previsto, nei mesi di marzo e aprile 2020, una modalità di assegnazione degli obiettivi individuali ai dipendenti in lavoro agile, anche semplificata[63]. Quanto ai contenuti degli obiettivi assegnati, è generalmente prevalsa la continuità di quelli precedentemente individuati e/o propri dei singoli dipendenti (TAVOLA 3). Questo dato si presta a letture diverse, positive e negative: conferma della preesistente operatività dei sistemi di programmazione e di valutazione individuale; invarianza dei contenuti del lavoro svolto da remoto rispetto a quello in ufficio (che si spiega con la necessità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa); inva-

58. Per approfondimenti sulla funzione dell'accordo individuale quale strumento regolatorio del lavoro agile si rinvia a S. ANGELETTI, *Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Profili, problemi e prospettive*, in Rivista Italiana di Public Management, vol. 3, n. 1, 2020.

59. Secondo i dati dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, una delle maggiori criticità dello stato di attuazione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche ha riguardato proprio la disparità nel carico di lavoro è considerato un problema rilevante (39% del campione di amministrazioni considerato). Così in POLITECNICO DI MILANO, OSSERVATORIO SMART WORKING, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, cit., p. 11.

60. È questa, ad esempio, l'opinione espressa in T. TREU, *Lo smart working è uscito dalla nicchia*, in AA.VV, *Smart working. Il Domani è già arrivato*, cit., p. 14.

61. P. ICHINO, *I pericoli del lavoro agile*, in Lavoce.info, 2020.

62. Così in A. BOTTINI, *Il lavoro agile non ha bisogno di paletti. L'accordo tra le parti è già una buona regola*, in AA.VV, *Smart working. Il Domani è già arrivato*, cit., p. 20.

63. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit., p. 14.

rianza delle modalità di esecuzione della prestazione.

Tavola 3 – Modalità di assegnazione degli obiettivi ai dipendenti in lavoro agile da parte delle amministrazioni durante l'emergenza sanitaria (% delle amministrazioni sul totale)[64]

Modalità di assegnazione degli obiettivi	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali
Proseguimento dei propri obiettivi individuali	40.2%	26.7%
Attività assegnate dal responsabili/dirigente periodicamente	39.0%	48.6%
Obiettivi relativi ad attività specifiche	5.2%	6.9%
Accordi individuali contenenti gli obiettivi da raggiungere	3.9%	9.3%
Piano di lavoro per ciascun dipendente	3.9%	4.7%
Gli stessi obiettivi del Piano delle performance 2020	3.9%	2.0%
Attività organizzata in modo autonomo dal dipendente	3.9%	0.2%
Obiettivi connessi alla gestione dell'emergenza	0.0%	1.6%

La sostanziale continuità tra lavoro agile emergenziale e in presenza sembra confermata nei mesi successivi, quando la morsa dell'emergenza si è parzialmente e temporaneamente allentata e le amministrazioni pubbliche hanno potuto lavorare di più ad una strutturazione del lavoro agile, ma anche intensificare gli sforzi per assicurare un maggior sostegno alla ripresa delle attività produttive: al 15 settembre 2020, oltre il 72% dei dipendenti delle amministrazioni centrali e circa il 76% delle amministrazioni locali svolgono le attività secondo obiettivi precedentemente assegnati[65].
Attenzione, però: l'assegnazione degli obiettivi non è sufficiente, da sola, per garantire il loro conseguimento, se non è associata a modalità di verifica e, possibilmente, di valutazione.
In base ai dati forniti dalle amministrazioni, nella prima fase dell'emergenza pandemica, quando il lavoro agile è stato esteso quale modalità ordinaria di esecuzione della prestazione lavorativa, solo una amministrazione su due ha previsto una reportistica periodica, anche in forma semplificata, dei risultati conseguiti dai dipendenti[66]. Alla

64. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit., p. 16.
65. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit.
66. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit.

varietà delle modalità di assegnazione degli obiettivi individuali ai lavoratori agili è corrisposta una molteplicità delle forme di verifica dei risultati (TAVOLA 4), come è giusto che sia, tenuto conto della specificità delle circostanze organizzative, dei contenuti delle attività svolte, dello stile manageriale della dirigenza, e così via: report individuali, più o meno standardizzati; confronti diretti, con modalità telematiche; comunicazioni *mail*, etc.

Tavola 4 – Modalità di verifica del grado di conseguimento degli obiettivi assegnati ai dipendenti in lavoro agile adottate dalle amministrazioni durante l'emergenza sanitaria (% delle amministrazioni sul totale)[67]

TIPOLOGIA DI REPORTISTICA	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	AMMINISTRAZIONI LOCALI
Report non standardizzati a cadenza periodica	61.5%	69.8%
Comunicazioni via mail tra dipendente e Responsabile/ Dirigente	14.6%	8.7%
Confronto verbale (telefono, video chiamate) tra dipendente e Responsabile/ Dirigente	11.5%	2.7%
Utilizzo di timesheet/schede attività/questionari	6.2%	12.3%
Verifica dei risultati a cura del Responsabile/Dirigente	6.2%	4.1%
Altro	0.0%	2.4%

Nel secondo quadrimestre del 2020, cresce e si struttura l'impegno delle amministrazioni pubbliche nel monitoraggio del lavoro agile dei propri dipendenti: oltre l'80% delle amministrazioni centrali e locali dichiarano, infatti, di utilizzare modalità verifica delle attività svolte da remoto dai propri dipendenti[68].
Tenuto conto delle evidenze sopra sinteticamente descritte, si può sostenere che, nonostante la deroga alla stipula dell'accordo individuale, il lavoro agile emergenziale sia stato, sostanzialmente, "sotto controllo" nella maggior parte delle amministrazioni.

2.5.5. Le modalità e gli strumenti per lo svolgimento del lavoro agile in emergenza

Una valutazione della produttività del lavoro agile emergenziale e del suo impatto sulla *performance* organizzativa non può prescindere dall'analisi delle condizioni tecnico-organizzative e, in particolare, da come, quanto e con quale velocità le singole amministrazioni hanno saputo attivare e/o rafforzare i fattori abilitanti: accessibilità dei sistemi informativi da remoto e assegnazione di dispositivi individuali ai dipen-

67. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit.
68. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit.

denti, revisione delle procedure organizzative e operative, digitalizzazione dei processi e reingegnerizzazione delle modalità di erogazione dei servizi agli utenti, e così via.

Le risorse informatiche – che tuttavia non possono essere considerate disgiuntamente dalle competenze digitali individuali – hanno evidentemente giocato un ruolo centrale per l'efficacia e la produttività del lavoro agile. Se non altro, per le condizioni di partenza delle amministrazioni, non sempre adeguate rispetto alle esigenze operative e, soprattutto, a quelle della innovazione dei processi e delle modalità di erogazione dei servizi con strumenti multicanale, primi tra tutti quelli *online*. Di questa situazione per alcuni versi di "debolezza strutturale", ma anche della difficoltà di realizzare investimenti significativi nel brevissimo periodo, è chiaramente consapevole il legislatore: non è un caso, infatti, che già le prime disposizioni normative sulla estensione del lavoro agile emergenziale abbiano previsto, da un lato, lo svolgimento della prestazione resa in lavoro agile anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente, dall'altro, il rafforzamento delle risorse informatiche e tecnologiche delle amministrazioni.

Con il lavoro agile emergenziale, i nodi informatici e della (scarsa) digitalizzazione vengono subito al pettine. Secondo l'Osservatorio Smart working del Politecnico di Milano, ad esempio, le maggiori criticità attuative del lavoro da remoto nelle pubbliche amministrazioni hanno riguardato lo scarso livello di dematerializzazione e digitalizzazione dei processi e problemi legati alle tecnologie, spesso inadeguate o in numero insufficiente per garantire lo svolgimento delle attività da remoto (46% delle amministrazioni), a cui si uniscono le limitate competenze digitali delle persone (31% delle amministrazioni)[69].

Due sono, tra gli altri, i dati rilevanti, che vanno necessariamente letti in maniera complementare. Il primo riguarda il ruolo positivo giocato dalle risorse informatiche personali dei dipendenti, che hanno – sostanzialmente – reso possibile il lavoro agile, soprattutto nella fase iniziale dell'emergenza: nei mesi di marzo e aprile 2020, hanno utilizzato i propri dispositivi informatici per lo svolgimento del lavoro agile oltre il 70% dei dipendenti delle amministrazioni centrali che hanno lavorato da remoto e oltre il 90% di quelli delle amministrazioni locali[70].

Il secondo attiene al significativo sforzo fatto in molte realtà amministrative per il rapido potenziamento delle dotazioni individuali dei dipendenti e, più in generale, dell'accessibilità dei sistemi informativi e delle banche dati. Se si considera il repentino e significativo aumento del numero dei dipendenti in lavoro agile (Tavola 1), le amministrazioni hanno realizzato sforzi significativi e relativamente rapidi nel dotare i propri dipendenti di dispositivi per il lavoro da remoto quali pc portatili, accessi a sistemi dell'amministrazione, VPN, etc. (Tavola 5); senza questi interventi, il lavoro da remoto sarebbe infatti stato inevitabilmente meno produttivo rispetto al lavoro d'ufficio.

69. Politecnico di Milano, Osservatorio Smart Working, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, cit., p. 11.

70. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit., p. 13.

Tavola 5 – Dipendenti in lavoro agile cui l'amministrazione ha assegnato dispositivi, accessi a sistemi informativi e altre risorse informatiche (% dei dipendenti sul totale di quelli in lavoro agile)[71]

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO (1-16)	MARZO (17-31)	APRILE
Amministrazioni centrali	100.0%	100.0%	43.0%	37.5%	40.3%
Autorità indipendenti	100.0%	100.0%	82.7%	91.8%	94.8%
Enti previdenziali e assistenziali	47.3%	32.7%	100.0%	46.3%	53.4%
Agenzie/enti pubblici non economici nazionali	100.0%	100.0%	24.6%	34.8%	77.1%
Università	100.0%	58.9%	33.1%	38.9%	41.6%
Enti di ricerca	85.5%	83.8%	41.2%	54.2%	63.8%
Regioni e province autonome	100.0%	100.0%	38.4%	52.7%	100.0%
Città metropolitane/ Province	100.0%	100.0%	57.7%	52.8%	50.6%
Comuni	100.0%	100.0%	43.4%	44.0%	45.1%
Camere di commercio	100.0%	100.0%	90.1%	100.0%	100.0%

Fondamentali, per l'efficacia e la produttività del lavoro agile – soprattutto per quanto riguarda l'erogazione di servizi a cittadini e imprese – sono il livello di digitalizzazione delle amministrazioni e gli interventi organizzativi adottati. Il Dipartimento della funzione pubblica ha indagato queste specifiche dimensioni in occasione del monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nel secondo quadrimestre del 2020 (TAVOLA 6); quella che emerge è una situazione eterogenea, con conferme di punti critici noti, quali l'interoperabilità delle banche dati, anche tra pubbliche amministrazioni, e l'accessibilità dei servizi *online*.

71. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020*, cit., p. 8.

Tavola 6 – Diffusione di alcuni strumenti digitali nelle amministrazioni pubbliche (% delle amministrazioni sul totale)[72]

Strumenti digitali	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali
Disponibilità di caselle PEC a livello di singolo ufficio	44.4%	30.1%
Firma digitale per tutti i dirigenti dell'amministrazione	86.1%	87.4%
Banche dati condivise e accessibili	79.2%	83.0%
Interoperabilità dei sistemi informativi, anche di altre amministrazioni	31.9%	33.2%
Accessibilità on line all'erogazione di servizi o all'attivazione di procedimenti da parte degli utenti	54.2%	41.8%
Digitalizzazione dei procedimenti amministrativi	68.1%	59.2%
Open data	19.4%	15.1%

Un ruolo decisivo per l'efficienza del lavoro agile è rappresentato dagli interventi organizzativi che le amministrazioni hanno saputo attivare e implementare per fronteggiare la situazione emergenziale, anche in relazione/in sinergia con la leva informatica. Da questo punto di vista, ancora una volta, alcune delle indicazioni più rilevanti emergono dal monitoraggio del lavoro agile nel secondo quadrimestre del 2020, quando le amministrazioni, pur perdurando la situazione emergenziale, hanno potuto affrontare in maniera più organica e strutturata l'organizzazione del lavoro agile, anche per assicurare una *compliance* con le disposizioni normative, che hanno previsto una sua compatibilizzazione con le più complessive esigenze di sostegno delle attività economiche e produttive in funzione della ripresa.
In questa prospettiva, accanto al potenziamento delle dotazioni informatiche individuali e lo sviluppo di sistemi informativi e banche dati – indispensabili per estendere progressivamente la platea dei lavoratori da remoto – la riorganizzazione della presenza in ufficio ha costituito una importante leva organizzativa (Tavola 7): oltre la metà delle amministrazioni centrali e locali hanno fatto ricorso ad una diversa articolazione dell'orario di lavoro.
Significativo, ma forse al di sotto delle aspettative, il numero delle amministrazioni che, tra gli altri interventi, ha previsto l'aggiornamento professionale di dirigenti e dipendenti. È quanto mai necessario, infatti, che il lavoro agile sia sostenuto intervenendo su tutti i suoi fattori abilitanti, per evitare che cada vittima, come accaduto per il telelavoro, del ritardo tecnologico, dell'età del personale sempre più avanzata e dell'inadeguata formazione digitale, e soprattutto della cultura organizzativo-mana-

72. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit. Ovviamente non si tratta di strumenti alternativi, ma compresenti nella stessa amministrazione.

geriale prevalente, con le sue rigidità e i controlli verticali di luogo e orario di lavoro[73].

Tavola 7 - Interventi organizzativi adottati dalle amministrazioni durante l'emergenza sanitaria al fine di garantire l'utilizzo del lavoro agile da parte del personale (% delle amministrazioni sul totale)[74]

STRUMENTI DIGITALI	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	AMMINISTRAZIONI LOCALI
Organizzazione flessibile degli orari con diversa articolazione giornaliera e settimanale	55.6%	55.0%
Aggiornamento professionale e formazione per i dirigenti	23.6%	19.3%
Aggiornamento professionale e formazione per i dipendenti	36.1%	28.7%
Potenziamento delle dotazioni informatiche personali da assegnare ai dipendenti	54.2%	37.8%
Sviluppo di banche dati, sistemi informativi o servizi online	37.5%	34.3%
Attivazione di interlocuzioni programmate, anche attraverso soluzioni digitali con l'utenza	20.8%	19.4%

Strumenti informatici e soluzioni organizzative per abilitare il lavoro agile e rimodulare il lavoro in presenza sono fondamentali per adeguare l'erogazione dei servizi agli utenti alla situazione emergenziale. Si tratta tuttavia, di presupposti indispensabili, ma non necessariamente sufficienti: occorrono infatti, molto spesso, interventi di innovazione strutturali (superamento degli sportelli fisici, implementazione di servizi *online*, anche di interazione programmata con gli utenti, accessi multicanale, etc.) che difficilmente possono essere realizzati nel breve periodo, per di più in condizioni di emergenza, e senza la disponibilità di adeguate risorse finanziarie. Emblematiche, anche se abbastanza scontate, da questo punto di vista, sono le risposte delle amministrazioni, che hanno indicato quali fattori ostativi del lavoro agile la necessità della presenza fisica dei dipendenti per assicurare lo svolgimento delle attività, per come organizzate (97% delle amministrazioni), la preliminare riprogettazione delle modalità di erogazione dei servizi agli utenti quale presupposto per la loro delocalizzazione (29,8% delle amministrazioni) e la maggiore digitalizzazione delle attività quale condizione per poter svolgerle da remoto (16,6% delle amministrazioni)[75].

73. Così in M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, cit., p. 174. Nell'interpretazione dell'autrice, il fallimento del telelavoro è infatti da ascrivere solo in parte alla narrazione prevalente che ritiene che non abbia attecchito, nel settore pubblico come in quello privato, per la sua regolamentazione troppo complicata e rigida.
74. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit. Poiché non si tratta di modalità alternative, ciascuna amministrazione può averne adottata più d'una.
75. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit.

2.5.5. Il lavoro agile dopo l'emergenza. Alcuni temi aperti

Come è stato scritto, forse non senza un eccesso di ottimismo, l'affermazione diffusa del lavoro agile emergenziale, pur con i limiti e le contraddizioni, ha costituito il presupposto per far saltare – soprattutto nelle pubbliche amministrazioni – una diga normativa, tecnologica, organizzativa, culturale che intrappolava da decenni il telelavoro, il lavoro agile e i relativi modelli di lavoro e di organizzazione[76], centrati sul "mercato del tempo del lavoro"[77]. E ha prodotto risultati evidenti, alcuni dei quali sono permanenti: gli (ingenti) investimenti e gli sforzi profusi dalle amministrazioni nel potenziamento dei sistemi informativi e delle dotazioni informatiche quale fattore abilitante del lavoro agile e della erogazione di servizi a cittadini e imprese con modalità innovative; lo sviluppo delle competenze individuali, a partire da quelle digitali, quale conseguenza del fatto che i dipendenti pubblici sono stati "costretti" ad usare tecnologie, piattaforme e strumenti di *collaboration* del tutto nuovi[78]; etc.

Al lavoro agile emergenziale si deve, inoltre, l'affermazione di una diffusa consapevolezza circa il fatto che il lavoro da remoto, nelle sue varie forme, può essere praticato da un numero elevato di dipendenti pubblici, ben al di sopra di quanto si pensasse. La mappatura delle attività costituisce, a questo proposito, un vero e proprio "momento catartico": il 35% delle amministrazioni che l'hanno realizzata ritiene che le proprie attività siano delocalizzabili nella misura compresa tra il 50 e il 75%; il 27% ritiene che siano eseguibili da remoto tra il 26 e il 50% delle attività; quasi il 20% delle amministrazioni, tra il 76 e il 90%[79].

Per il consolidamento di altri risultati, solo parzialmente colti, inerenti ad esempio allo sviluppo di nuove competenze manageriali – necessarie per gestire modelli organizzativi e di lavoro che mettono al centro la delega, il riconoscimento di autonomia e flessibilità ai propri collaboratori, la valutazione centrata esclusivamente sui risultati colti in relazione agli obiettivi assegnati – occorrerà invece continuare ad investire in maniera significativa, per evitare "rischi di restaurazione" determinati da una sorta di "*cultural gap*", dalla tendenza cioè di governare le situazioni nuove in base alle esperienze maturate nel passato[80]. Un rischio, questo, quanto mai concreto per le amministrazioni pubbliche, date le caratteristiche dei modelli organizzativi e culturali dominanti, anche in ragione delle connotazioni del proprio capitale umano.

Comunque la si pensi, l'emergenza Covid-19 ha costituito un punto di svolta, forzando un'adozione del lavoro da remoto che, proprio perché estrema, costituisce un'esperienza preziosissima[81] di cui tener conto per progettare il futuro del lavoro pubblico

76. F. Butera, *Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a banda larga*, cit.
77. M. Tiraboschi, *Le sfide non capite*, in AA.VV, *Smart working. Il Domani è già arrivato*, cit., p. 25.
78. Nel periodo di *lock-down* e nella fase successiva, i dipendenti pubblici che si sono trovati a praticare un lavoro da remoto a tempo pieno hanno dovuto improvvisamente svolgere a distanza ogni attività, comprese quelle di collaborazione e relazione interpersonale. L'emergenza ha permesso di fare in pochi mesi un corso accelerato di sviluppo delle competenze digitali che in condizioni normali avrebbe richiesto anni; le persone hanno imparato a utilizzare strumenti di collaborazione avanzati, a fruire di servizi digitali, a comunicare, formarsi e relazionarsi efficacemente attraverso canali digitali. Così in M. Corso, *La gestione della pandemia, un gigantesco test organizzativo*, cit., pp. 32-33.
79. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit.
80. D. De Masi, *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*, cit., p. 293.
81. Così in Politecnico di Milano, Osservatorio Smart Working, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*,

oltre l'emergenza. Da qui bisogna ripartire, con l'obiettivo, tuttavia, di andare oltre e, soprattutto, di tornare a parlare di "vero lavoro agile".

La necessità di promuovere diffusamente il lavoro agile quale una delle modalità (ordinaria) di svolgimento della prestazione lavorativa dei dipendenti pubblici è confermata dal legislatore che, con l'art. 263 del citato decreto-legge n. 34 del 2020, ha previsto che le amministrazioni, entro il 31 gennaio di ciascun anno, redigano, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) quale specifica sezione del Piano della *performance*. Al POLA, strumento organizzativo e di programmazione[82], è affidata l'individuazione delle modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere delocalizzate, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene.

L'introduzione del POLA ha una duplice valenza, operativa e strategica. Da un lato, pone al centro del lavoro agile il tema dell'organizzazione e del coordinamento delle azioni sui suoi fattori abilitanti, sui quali occorre che ciascuna amministrazione investa in maniera organica e strutturata prevedendo obiettivi di sviluppo specifici e misurabili. Dall'altro, richiede alle amministrazioni un cambio di passo: non si tratta più di cogliere qualche risultato di cambiamento – pure significativo – grazie alla pratica del lavoro agile, ma di creare le condizioni generali di innovazione affinché il lavoro agile possa essere diffusamente ed efficacemente praticato e possa dispiegare i suoi effetti per una positiva contaminazione dell'intero lavoro pubblico. È sulla base di questi presupposti, ad esempio, che l'Osservatorio *Smart working* del Politecnico di Milano prevede un incremento, nelle amministrazioni pubbliche, dei lavoratori agili rispetto alle percentuali che si sono registrate nel corso del 2020, per effetto della pandemia[83].

Non mancano, tuttavia, alcune voci critiche. Se il POLA è stato pensato correttamente come sezione del Piano della *performance*, evitando così l'introduzione di un nuovo, ulteriore documento di programmazione, è proprio la sua stessa collocazione a preoccupare: c'è chi già teme che il POLA possa finire "sulla cattiva strada", a causa dell'esperienza non sempre felice dei Piani della *performance*, che un numero significativo di amministrazioni presenta con notevole ritardo e redige prevedendo obiettivi poco rilevanti[84].

Per accompagnare questo percorso di cambiamento, il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato, alla fine del 2020, specifiche linee guida che chiariscono, tra l'altro, il percorso tecnico-metodologico da seguire per la redazione del POLA, che si

---

cit., 18.

82. Ai sensi delle citate disposizioni normative, il POLA "*individua le modalità attuative del lavoro agile*" e "*definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative*".

83. Secondo i dati dell'Osservatorio, nel 72% delle amministrazioni si prevede di aumentare le persone coinvolte nel progetto di smart working. Così, mentre prima dell'emergenza mediamente era solo il 12% dei dipendenti a usufruire di questa modalità di lavoro, al termine dell'emergenza si stima, per le pubbliche amministrazioni, un trend di crescita maggiore che nelle imprese; grazie anche alle disposizioni del POLA, i lavoratori da remoto si stima saranno pari a 1,48 milioni. Così in POLITECNICO DI MILANO, OSSERVATORIO SMART WORKING, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, cit., 16.

84. F. VERBARO, *Dopo il PTFP e il PdP arriva il "POLA": tanti piani, niente strategia*, in "Il Sole 24 Ore", 13 luglio 2020.

basa sulla analisi dei seguenti elementi: il livello di attuazione e di sviluppo del lavoro agile (da dove si parte); le modalità attuative (come implementare il lavoro agile): i soggetti, i processi e gli strumenti del lavoro agile (chi fa, cosa fa, quando e come per la promozione e la corretta attuazione di questo istituto); infine, il programma di sviluppo del lavoro agile[85]. Il punto di partenza per la redazione del Piano è rappresentato da una ricognizione strutturata dei processi di lavoro che, in base alla dimensione organizzativa e funzionale, possono essere svolti con modalità agile[86]. Una ricognizione che dovrà essere periodicamente aggiornata per effetto del prevedibile ampliamento delle attività delocalizzabili, grazie agli investimenti nel rafforzamento dei fattori abilitanti resi possibili proprio dall'attuazione del POLA.
La mappatura delle attività suscettibili di essere svolte fuori dall'ufficio – cui dovrà essere associata l'individuazione del personale assegnato – costituirà, per molte amministrazioni, una vera e propria ripartenza, dopo la gestione emergenziale del lavoro agile. Ciò, soprattutto se si tiene conto del fatto che, complice l'allestimento in maniera improvvisa e in corsa del lavoro da remoto durante la fase emergenziale, non tutte le amministrazioni hanno basato la sua gestione sulla preventiva valutazione della "delocalizzabilità tecnico-organizzativa" delle attività da svolgere (Tavola 8), vista la finalizzazione di misura prevenzione sanitaria dell'istituto. O, almeno, non lo hanno fatto in maniera formale.

Tavola 8 – Attività svolte dalle amministrazioni ai fini della individuazione delle attività che possono essere svolte in modalità agile durante l'emergenza sanitaria (% delle amministrazioni sul totale)[87]

Attività svolte per la mappatura	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali
Aggiornamento della mappatura delle attività realizzata nella fase di sperimentazione del lavoro agile	11.4%	6.8%
Conferma della mappatura delle attività realizzata nella fase di sperimentazione del lavoro agile	17.1%	9.2%
Effettuazione della mappatura delle attività durante il periodo di emergenza epidemiologica	25.7%	15.8%
Mappatura delle attività in corso	0.0%	0.4%
Mappatura delle attività parzialmente realizzata	1.4%	6.2%
Mappatura delle attività non ancora realizzata	25.7%	45.6%
Mappatura delle attività non ancora realizzata, ma sono state emanate indicazioni e linee guida su come realizzarla	5.7%	13.5%
Altro	13.0%	2.5%

La diffusione del lavoro agile, tuttavia, dipenderà non solo dalle scelte, dalle azioni e dagli investimenti che le amministrazioni sapranno programmare e realizzare, sulla

85. Dipartimento della funzione pubblica, *Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*, adottate con Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 9 dicembre 2020.
86. Art. 2, comma 3 del Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 19 ottobre 2020.
87. Dipartimento della funzione pubblica, *Monitoraggio sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni nel periodo maggio-settembre 2020*, cit.

base delle proprie specificità, ma anche da più generali variabili di contesto. La prima riguarda la futura disciplina normativa del lavoro agile post-emergenziale, compreso il ruolo da riservare alla contrattazione.

Poiché l'organizzazione flessibile del lavoro dovrà passare da misura emergenziale a istituto ordinario vero e proprio, occorrerà ripensare alla sua regolazione, e magari anche a quelle dal telelavoro o di altre possibili forme di lavoro da remoto[88]. Il dibattito sul tema già polarizza il confronto politico e sindacale, e vede contrapposti, da un lato, quanti temono una nuova disciplina perché foriera di vincoli e rigidità che potrebbero frenare il radicamento di una modalità di lavoro che, come abbiamo visto, era stata accolta con freddezza prima dell'emergenza sanitaria; dall'altro, quanti, tenuto anche conto delle criticità registrate in questi mesi, reclamano tutele non contemplate dalla legislazione vigente o, comunque, non ancora effettive (quali, ad esempio, il diritto alla disconnessione)[89].

Anche per questo motivo, vi è chi suggerisce un approccio sperimentale, come in effetti è stato con la legge 81 del 2017, che ha opportunamente scelto una regolazione leggera per questa forma flessibile di lavoro[90]. Insomma, una sorta di "*smart regulation*" per lo *smart working*, anche per scongiurare il rischio che, sull'onda dell'esperienza emergenziale, il lavoro agile possa essere snaturato trasformandolo da innovazione organizzativa a diritto soggettivo, obbligo o, peggio ancora, a vuoto adempimento burocratico[91].

Uno dei nodi da sciogliere a livello normativo è quello del carattere di volontarietà o meno dell'accesso al lavoro agile.

Come è stato chiarito nelle pagine precedenti, la disciplina emergenziale ha sancito il superamento di quello che è stato definito il "dogma" dell'imprescindibilità del consenso del dipendente per l'attivazione del lavoro da remoto: le prioritarie esigenze di tutela della salute pubblica hanno aperto una breccia nella disciplina del consenso al lavoro da remoto, imponendo interventi normativi che – per la prima volta e in evidente controtendenza rispetto all'assetto normativo preesistente – hanno legittimato una remotizzazione unilaterale dell'attività lavorativa[92]. Si confermerà la curvatura dell'istituto registrata durante la fase emergenziale e il lavoro agile del futuro continuerà ad essere uno strumento datoriale? Oppure tornerà ad essere quello disciplina-

88. Già allo stato attuale esistono ben quattro diverse discipline legislative in linea teorica applicabili al lavoro da remoto: telelavoro, lavoro a domicilio, smart working e smart working dell'emergenza. M. MARTONE, *Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza. Il lavoro da remoto*, in M. MARTONE (A CURA DI), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, cit., p. 5.

89. M. TIRABOSCHI, *Le sfide non capite*, cit., p. 25.

90. Così in T. TREU, *Smart working non più di nicchia*, cit.
A questo riguardo, il c.d. "Piano Colao", ad esempio, suggerisce un'attenta e profonda osservazione dello *smart working* e delle dinamiche ad esso connesse per identificare elementi con cui migliorare la normativa vigente al fine di renderla perfettamente aderente al nuovo contesto che si sta sviluppando, in cui da un lato c'è la necessità di un'adozione diffusa per questioni anche di sicurezza e dall'altro l'obiettivo di dare a imprese e lavoratori un'opzione migliorativa sia della produttività sia delle condizioni lavorative. In questo quadro il monitoraggio e l'attenta valutazione dell'utilizzo del lavoro agile durante la fase emergenziale nella pubblica amministrazione costituisce una specifica azione da avviare e realizzare prima di implementare modifiche alla normativa vigente. Così in COMITATO DI ESPERTI IN MATERIA ECONOMICA E SOCIALE, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022". Schede di lavoro*, Roma, 2020.

91. Così in POLITECNICO DI MILANO, OSSERVATORIO SMART WORKING, *Smart Working: il futuro del lavoro oltre l'emergenza*, cit., 18.

92. G. LUCCHETTI, *Il lavoro da remoto tra consenso del lavoratore e organizzazione dell'impresa*, cit., pp. 78-79.

to dalla legge n. 81 del 2017? L'opzione ha effetti diretti sull'ampiezza della estensione del lavoro agile che si vuole realizzare, tenuto conto che alcuni risultati, in termini di impatto, all'interno e all'esterno delle amministrazioni (riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni; riduzione del consumo di patrimonio per effetto della razionalizzazione degli spazi per il lavoro in presenza; riduzione delle ore per *commuting* casa-lavoro spese dai dipendenti; riduzione delle code presso gli sportelli fisici, grazie alla possibilità degli utenti di accedere a servizi *online*; riduzione delle emissioni di Co2; etc.)[93], sono conseguibili solo con una adeguata massa critica di dipendenti in lavoro agile.

La seconda variabile rilevante (dirimente) per una diffusione sostenibile del lavoro agile attiene alla valutazione della sua produttività e dell'impatto sulla *performance* individuale, su quella organizzativa e sulla erogazione dei servizi a cittadini e imprese. È, questa, una questione che riguarda, innanzi tutto, i dirigenti: sarà infatti interessante osservare se la remotizzazione del lavoro spingerà i dirigenti pubblici a ridisegnare il lavoro stesso, creando i presupposti per la sua misurazione, ovvero se il lavoro agile sarà un'occasione perduta, in cui la produttività del lavoro pubblico farà solo passi indietro[94].

La questione della valutazione del lavoro agile, tuttavia, non riguarda solo la micro-organizzazione, il *performance management*: richiede la riprogettazione dell'intero sistema di misurazione e valutazione della *performance* delle amministrazioni.

La necessità di affrontare il tema del controllo del lavoro agile è emersa con forza già durante la fase sperimentale: nonostante il numero di dipendenti in lavoro agile fosse esiguo e il numero delle giornate lavorate da remoto fosse assolutamente marginale, si sono appalesate con chiarezza schizofrenie e contraddizioni, soprattutto a livello individuale, con dipendenti valutati ora in relazione agli obiettivi (del lavoro agile), ora in relazione al tempo di lavoro (in ufficio)[95].

La necessità si fa urgenza, come abbiamo visto, durante la fase emergenziale, e diviene il tema centrale per il futuro, se si vuole evitare che la diffusione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche quale una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione fallisca finendo nella "trappola della produttività"[96]. Per scongiurare questo rischio, non si tratta di affinare il sistema di valutazione del lavoro agile prevedendo set di indicatori ad hoc e strumenti di rilevazione dedicati, ma di riformare l'intero sistema di misurazione e valutazione della *performance*, individuale e organizzativa, compreso quello del lavoro in presenza, secondo i principi e i valori del lavoro agile.

93. Per una rassegna dei principali profili di impatto del lavoro agile e dei relativi indicatori si veda Dipartimento della funzione pubblica, *Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*, cit.
94. M. Leonardi, *Il valore strategico del lavoro da remoto nel pubblico impiego*, in M. Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, cit., p. 213.
95. Sul punto si legga S. Angeletti, *Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Profili, problemi e prospettive*, cit.
96. M. Martone, *Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza. Il lavoro da remoto*, cit., p. 10.

2.6. LA GESTIONE DELLA PERFORMANCE

Enrico DEIDDA GAGLIARDO – Commissione Tecnica per la Performance (enrico.deidda.gagliardo@unife.it)

Abstract

Nella seconda stagione italiana della performance, il Dipartimento della Funzione Pubblica sta guidando il percorso di miglioramento della programmazione delle performance dei Ministeri con successo attestato dall'incremento della qualità dei Piani della Performance nei cicli 2017-2018-2019.

Il drammatico avvento del COVID-19 ha imposto il ripensamento repentino della programmazione 2020-2022, dando luce al concetto di "resilienza programmatica", intesa come il tempestivo aggiornamento della programmazione dei Ministeri e, in particolare, degli obiettivi e delle performance, alla luce dell'emergenza sanitaria, economica e sociale.

Dall'analisi degli inadeguati livelli di resilienza programmatica, possono nascere opportunità di apprendimento utili a delineare innovative traiettorie della programmazione. Occorrerebbe imparare dalle criticità e cogliere l'occasione sia per costruire modelli di programmazione in linea con le indicazioni metodologiche del Dipartimento della Funzione Pubblica, sia per sviluppare questi ultimi verso modelli di Public Value Governance.

2.6.1. La retrospettiva: il miglioramento della qualità dei Piani della Performance nei cicli 2017-2018-2019

Nella seconda stagione italiana della performance, il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) sta guidando il percorso di miglioramento della programmazione delle performance delle amministrazioni rientranti nel suo perimento d'azione:

- tramite Linee Guida (LG) contenenti indicazioni metodologiche minimali dirette ad accrescere la qualità dei processi e degli strumenti di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione della performance;
- secondo un approccio di *nudging* (Viale, 2018) basato su accompagnamenti laboratoriali mirati;
- lasciando alle PA la scelta responsabile di disegnare in modo sartoriale il proprio abito di Performance Management;
- attraverso monitoraggi dello stato di avanzamento della qualità degli strumenti[1].

Il quadro normativo-istituzionale[2] ha un impatto diretto sulle PA centrali[3] e, in particolare, sui Ministeri. Di seguito le LG emanate fino al 2019:

- **LG 1 (giugno 2017) sul Piano della Performance (PdP)**, tese a superare l'approccio

1. Si desidera ringraziare il gruppo di lavoro dell'Ufficio per la Valutazione della Performance per il prezioso lavoro di analisi di primo e secondo livello sulla qualità del Piano e della Relazione sulla Performance.
2. Il quadro normativo è costituito dal D.L. 90/2014, convertito nella L. 114/2014, dalla L. 124/2015, dal D.P.R. 105/2016 e dal D.Lgs. 74/2017, che ha modificato il D.Lgs. 150/2009. Il quadro istituzionale è tratteggiato dalle Linee Guida emanate dall'Ufficio Valutazione Performance del DFP (che ha sostituito la CIVIT nella definizione della soft-regulation sulle performance) con l'ausilio della Commissione Tecnica per la Performance.
3. https://performance.gov.it.

adempimentale (burocrazia della performance) e la scarsa qualità degli strumenti di programmazione, con particolare riferimento ad obiettivi e indicatori e nella prospettiva della creazione di Valore Pubblico;

- **LG 2 (dicembre 2017) sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP)**, miranti a contrastare l'approccio adempimentale e la bassa aderenza dei suddetti sistemi ai contesti organizzativi degli enti; tra le principali novità, la puntualizzazione del rapporto tra misurazione e valutazione, che pone rimedio all'ambiguità tra le due fasi, finalmente definite come complementari ma distinte;
- **LG 3 (novembre 2018) sulla Relazione sulla Performance (RsP)**, dirette a porre rimedio all'approccio adempimentale e alla bassa qualità e coerenza degli strumenti di rendicontazione delle performance rispetto a quelli di programmazione;
- **LG 4 (novembre 2019) sulla Valutazione partecipativa**, finalizzate a superare l'approccio autoreferenziale, ovvero la valutazione dell'ente e dei suoi risultati organizzativi con i soli occhi dell'ente invece che allargare allo sguardo dei cittadini;
- **LG 5 (dicembre 2019) sulla valutazione delle Performance individuali come sistema di gestione e sviluppo delle risorse umane**, intente a puntualizzare la finalità della valutazione quale strumento di miglioramento delle performance dell'organizzazione, da perseguire mediante percorsi di gestione e sviluppo delle risorse umane e tramite finalizzazione sia diretta delle performance individuali verso gli obiettivi organizzativi che indiretta verso gli impatti sul benessere dei cittadini.

Il presente lavoro si focalizza sui Piani della Performance, oggetto delle LG 1/2017. L'art. 10 del D.Lgs. 150/2009, comma 1, lettera a, come modificato dal D.Lgs. 74/2017, stabilisce che, al fine di assicurare qualità ai documenti di rappresentazione della performance, le PA redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno […] entro il 31 gennaio il PdP, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal DFP […], e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi [c.d. obiettivi specifici], e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione (performance organizzative), nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori (performance individuali). Ai sensi delle LG 1/2017, il Piano della Performance serve ad orientare le performance individuali in funzione di quelle organizzative e queste ultime in funzione della creazione di Valore Pubblico (Moore 1995, Deidda Gagliardo 2002, 2015, Papi et al. 2018), ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale-ambientale dei destinatari, esterni ed interni, delle politiche e dei servizi, rispetto alle condizioni di partenza.

Nel paragrafo, che espone gli esiti di ricerche scientifiche oggetto di pubblicazioni (si veda Deidda Gagliardo et al. 2020a, per contenuti, tabelle e grafici), s'intende indagare la qualità dei PdP dei Ministeri nei cicli 2017-2018-2019, facendo riferimento alle indicazioni metodologiche delle LG e ai parametri suggeriti dalla letteratura scientifica, a partire da un'articolata istruttoria relativa ai Piani antecedenti il ciclo 2017 (Tabella 1). Nella presente analisi si perseguono due **obiettivi conoscitivi**:

1) *osservazione del trend di peggioramento o di miglioramento della* ***qualità media dei Piani della Performance 2017, 2018, 2019*** *dei Ministeri.* La qualità programmatica non va concepita quale mera compliance normativa al D.Lgs. 150/2009 - come modificato

dal D.Lgs. 74/2017 - bensì in termini d'idoneità degli strumenti di programmazione delle performance a svolgere funzioni di guida della gestione e di accountability per gli stakeholder, con riferimento ai parametri di struttura, forma e contenuti;

2) *osservazione degli effetti sul trend della qualità dei Piani della Performance derivanti* ***dalle condizioni abilitanti*** (Nisio et al. 2013) *introdotte dal DFP*. Tale approccio favorisce l'ampliamento della prospettiva di osservazione del performance management, con il passaggio dalla logica adempimentale (*performance administration*) alla gestione della performance utile al miglioramento degli enti (*performance management*) (Bouckaert e Halligan 2007).

Tabella 1 – Dalle criticità alle soluzioni del Performance Management

TEMA	Diagnosi <2017	Soluzioni: LG 1/2017	Soluzioni: Letteratura scientifica
La qualità del PdP			
Qualità del PdP	Nei cicli precedenti, qualità confusa con la compliance alla norma	Idoneità a fungere da strumento di: • guida della gestione: "*supportare i processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari (valore pubblico)*" • accountability: "*migliorare la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi dell'ente, comunicare anche all'esterno ai portatori di interesse priorità e risultati attesi*"	*Qualità programmatica*, ossia idoneità a svolgere funzioni di guida della gestione (Mussari 2011) e di accountability per stakeholder interni ed esterni (Steccolini 2003), con riferimento ai parametri di struttura, forma e contenuti (Caramiello 1994)
Le modalità di redazione del PdP			
Processo e tempistica	Disallineamento tra cicli (*performance, bilancio, programmazione strategica*) Ritardi adozione e pubblicazione PdP	Riallineamento temporale dei cicli attraverso anticipo dell'iter di predisposizione sostanziale del PdP subito dopo la presentazione del DEF (approvazione formale entro il 31.01. N+1)	*Qualità del processo*: coinvolgimento di più soggetti (Pun-White 2005); circolarità tra programmazione e controllo (Pavan, Reginato 2012) *Qualità della tempistica*: rispetto scadenze di adozione e pubblicazione e anticipo dei tempi di avvio della programmazione (Deidda Gagliardo 2007)
Struttura e Forma	Sovrapposizione fra obiettivi di Nota integrativa, PdP e Direttiva Generale Poca cura formale dei Piani	• Integrazione contenuti dei tre documenti, con ridefinizione rapporto tra obiettivi • Miglioramento accountability PdP: - interna, per "*migliorare consapevolezza del personale rispetto a obiettivi ente*" - esterna, per "*comunicare ai portatori di interesse priorità e risultati attesi*"	*Qualità della struttura*: sistematicità espositiva dei contenuti (Caramiello 1994), in termini di *sequenzialità dei livelli programmatici: mandato, strategico, operativo* (Ziruolo 2013) *o d'integrazione tra contenuti dello stesso livello programmatico* (Deidda Gagliardo 2015) *Qualità della forma*: fruibilità comunicativa (Tuck, Zaleski 1996)
TEMA	**Diagnosi <2017**	**Soluzioni: LG 1/2017**	**Soluzioni: Letteratura scientifica**
I contenuti del PdP			
Presentazione dell'ente	Presentazione pleonastica	Sintesi dei principali dati relativi a missioni e attività, organigramma, bilancio	*Qualità della presentazione dell'ente*: completezza informativa su finalità, organizzazione, risorse (Tuck, Zaleski 1996)

Analisi di contesto		Analisi decontestualizzata	Precisazione dati di contesto esterno ed interno utili e delle modalità espositive (tabelle, grafici, figure, fonti)	*Qualità analisi di contesto*: dati di contesto (O'Flynn 2007) funzionali alla programmazione
Performance organizzative e Performance Individuali	*Obiettivi*	Obiettivi: • eccessiva quantità (836 nei PdP 2016-2018) • scarsa qualità	• Definizione "obiettivi specifici" triennali, "*in coerenza con priorità politiche*" e annuali • Importanza obiettivi di PdP, prima appiattiti su quelli di Nota Integrativa • "*Più attenzione al livello alto della pianificazione*", prima "*schiacciato verso il basso come mera somma di obiettivi degli uffici*" • "*Centralità performance organizzativa*" nei PdP, prima focalizzati su perform. individuali	*Qualità delle performance*: completezza e adeguatezza informativa degli *obiettivi*: chiarezza (Pollanen 2005), selettività (Boyne et al. 2003), prospettiva stakeholder (Meneguzzo 2006)
	Indicatori	Indicatori: • eccessiva quantità (1.511 nei PdP 2016-2018) • scarsa qualità: autoreferenziali non sfidanti	Revisione della performance organizzativa: "*Essa permette di programmare come l'organizzazione, consapevole dello stato delle risorse (salute dell'ente) utilizza le stesse in modo razionale (efficienza) per erogare servizi adeguati alle attese degli utenti (efficacia), al fine ultimo di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholders (impatto esterno)*" per gli obiettivi di policy, o di incrementare la salute dell'ente (*impatto interno*), per gli obiettivi di miglioramento gestionale	*Qualità delle performance*: molteplicità (Ostrom 1973), multidimensionalità (Pollit, Bouckaert, 2009), targetizzazione (Locke-Latham 1990), focus su stato risorse umane, economico-finanziarie e strumentali, indicatori di economicità, efficienza, efficacia (Gobbo et al. 2016), di impatto (Talbot 2011), misurabilità (Pozzoli 2001),

L'**ambito oggettivo** della ricerca è costituito dai PdP (focus su: *modalità di redazione* e *contenuti*) e dalle condizioni abilitanti del miglioramento dei PdP introdotte dal DFDP (*LG 1/2017 e laboratori di accompagnamento metodologico di 6 Ministeri sperimentatori*).
L'**ambito soggettivo** è rappresentato dai Ministeri, destinatari specifici delle LG 1/2017 del DFP.
L'**orizzonte temporale** di osservazione va dal periodo immediatamente precedente alle LG 1/2017 (ciclo 2017-2019, per brevità 2017) a quelli successivi alle LG (cicli 2018-2020 e 2019-2021, per brevità 2018 e 2019).
In sintesi, dai due obiettivi scaturiscono i seguenti **quesiti di ricerca**:

Q1) La qualità media dei PdP dei Ministeri è *peggiorata o migliorata tra i cicli 2017, 2018, 2019*?
Q2) Quali sono le condizioni abilitanti del trend qualitativo dei PdP dei Ministeri?

Per rispondere ai due quesiti, si è adottata una metodologia descrittivo-esplorativa (Chiucchi 2012) basata sull'applicazione di "griglie" di misurazione della qualità e della coerenza documentale dei piani (Yu et al. 2011, Deidda Gagliardo et al. 2019; 2020b), al fine di realizzare una comparazione trasversale (Fattore 2005; Gustafsson 2017) di casi multipli (Yin 1994; Baxter e Jack 2008).
Per rispondere al primo (Q1) quesito della ricerca è stata utilizzata una "*griglia di misurazione della qualità dei PdP*" elaborata in forma analitica a partire dalla griglia

semplificata utilizzata dalla Commissione Tecnica per la Performance in supporto all'Ufficio per la Valutazione delle Performance e approvata il 16 maggio 2018. La "griglia analitica di misurazione" si articola in 2 sezioni principali e in 7 item (Tabella 2), con pesi assegnati "al buio" dai ricercatori, ognuno contenente 8 requisiti. L'indice della qualità dei PdP, che può assumere valori nell'intervallo 0-100, è ottenuto attraverso una somma pesata dei diversi *item*.

Tabella 2 – Sezioni e item della "griglia di misurazione della qualità dei PdP"

SEZIONI		ITEM	PESO
MODALITÀ DI REDAZIONE		*1) Processo e Tempistica*	*10%*
		2) Struttura e Forma	*10%*
			20%
CONTENUTI	**Quadro di riferimento**	*3) Presentazione dell'ente*	*5%*
		4) Quadro di riferimento	*5%*
			10%
	Performance Organizzative e Individuali	*5) Obiettivi e indicatori ORGANIZZATIVI TRIENNALI*	*25%*
		6) Obiettivi e indicatori ORGANIZZATIVI ANNUALI	*25%*
		7) Obiettivi e indicatori INDIVIDUALI	*20%*
			70%

Tramite la suddetta griglia si è verificata la presenza, in ogni item, di 8 requisiti individuati nella forma di variabili dicotomiche (o *dummy*), dove i valori 0 e 1 indicano l'assenza o la presenza dei requisiti. La somma degli 8 requisiti per i 7 item porta a 56 il numero delle dummy osservabili (Tabella 3). La griglia di misurazione è stata sottoposta ad una verifica di affidabilità e i risultati ottenuti (Tabella 4) confermano l'affidabilità non solo della "griglia" ma anche delle due sezioni di cui si compone[4].

4. La griglia ***è stat***a sottoposta ad una verifica di affidabilità, tramite l'indice Alpha di Cronbach (1951) αc, che si riduce all'indice di Kuder e Richardson (1937), in caso di variabili *dummy*. Il livello dell'indice va confrontato con valori soglia empirici: se l'indice αc è maggiore di 0,9 l'affidabilità è molto soddisfacente; se è maggiore di 0,8 è soddisfacente; se è maggiore di 0,7 è accettabile; valori minori di 0,7 segnalano un'affidabilità rivedibile.

Tabella 3 – I requisiti di qualità dei PdP

	Requisiti dell'Item *1) PROCESSO E TEMPISTICA*
A	*È possibile evincere l'**iter** seguito e i **soggetti coinvolti nella definizione del documento***
B	*È possibile evincere **le finalità del documento***
C	*È possibile evincere l'utilizzo dei **risultati conseguiti ai fini del nuovo ciclo***
D	*Il **ciclo della performance** è **allineato** con quello di bilancio*
E	*Il documento è stato **adottato** e **validato***
F	*Il documento è stato **adottato** e **validato nei tempi di legge***
G	*Il documento è stato **pubblicato sul sito istituzionale dell'ente***
H	*Il documento è stato **pubblicato sul portale della performance***
	Requisiti dell'Item *2) STRUTTURA*
A	*Sono evidenti i **collegamenti sequenziali tra i vari livelli della programmazione** (strategico, operativo, esecutivo)*
B	*È evidente il **raccordo tra obiettivi/risultati con relative performance e previsioni/risultati economico-finanziarie***
C	*È evidente l'**integrazione con altri strumenti di programmazione (o rendicontazione)***
D	*È evidente l'**integrazione con misure anticorruzione e trasparenza***
E	*La **struttura** è **in linea** con quella suggerita dalle LG del DFP*
F	*Il documento è redatto in modo **sintetico**, **chiaro** e **comprensibile** (ad es. tramite tabelle, grafici)*
G	*Il documento presenta **omogeneità espositiva** di obiettivi/risultati*
H	*Il documento è **snello***
	Requisiti dell'Item *3) PRESENTAZIONE DELL'ENTE*
A	*Sono esposte in modo chiaro le **missioni istituzionali** dell'ente*
B	*Sono esposte in modo chiaro le **attività** svolte dall'ente (servizi diretti, indiretti, regolazione, trasferimenti e amm.ne generale)*
C	*È delineato in modo chiaro il **collegamento fra attività e strutture organizzative centrali e territoriali***
D	*La presentazione dell'ente è corredata da un **organigramma***
E	*È presente un'**analisi dello stato delle risorse umane (quantità)***
F	*È presente un'**analisi delle risorse umane (qualità)***
G	*È presente un'**analisi delle risorse economico-finanziarie**, con evidenziazione dei Centri di Responsabilità (CdR)*
H	*È presente un'**analisi delle risorse economico-finanziarie**, con evidenziazione dei collegamenti con il consuntivo*
	Requisiti dell'Item *4) QUADRO DI RIFERIMENTO*
A	*È presente una **descrizione sintetica del contesto esterno***
B	*La descrizione è corredata da **dati quantitativi e qualitativi***
C	*È presente una **descrizione sintetica del contesto interno***
D	*La descrizione è corredata da **dati quantitativi e qualitativi***
E	*Sono indicati gli **stakeholder***
F	*Sono esposte in modo chiaro le **priorità politiche***
G	*La **programmazione/misurazione è stata svolta in funzione dei BES***
H	*La **programmazione/misurazione è stata svolta in funzione della creazione di Valore Pubblico***
	Requisiti dell'Item *5) OBIETTIVI E INDICATORI TRIENNALI*
A	***Selezione** degli **obiettivi triennali***
B	***Coerenza programmatica esplicita con priorità politiche***
C	***Stakeholders** e/o **contributors***
D	***Molteplicità e/o multidimensionalità***
E	***Dimensioni di indicatori (es. impatto)***
F	***Tipologie di indicatori (es. impatto economico)***
G	***Non autoreferenzialità***
H	***Misurabilità***
	Requisiti dell'Item *6) OBIETTIVI E INDICATORI ANNUALI*
A	***Selezione** degli **obiettivi annuali***
B	***Coerenza programmatica esplicita con obiettivi triennali***
C	***Stakeholders** e/o **contributors***
D	***Molteplicità e/o multidimensionalità***
E	***Dimensioni di indicatori (es. efficacia)***
F	***Tipologie di indicatori (es. efficacia quantitativa)***
G	***Non autoreferenzialità***
H	***Misurabilità***
	Requisiti dell'Item *7) OBIETTIVI E INDICATORI INDIVIDUALI*
A	***Descrizione chiara e sintetica degli obiettivi / dei risultati individuali (con confronto tra target e risultati)***
B	***Coerenza programmatica esplicita con gli obiettivi annuali***
C	***Stakeholders** e/o **contributors***
D	***Molteplicità e/o multidimensionalità***
E	***Dimensioni di indicatori***
F	***Tipologie di indicatori***
G	***Non autoreferenzialità***
H	***Misurabilità***

Tabella 4 – Verifica di affidabilità della "griglia di misurazione della qualità dei PdP"

Dimensioni	α_c	IC (95%)	Med*(α_c)	Std.err*	IC*(95%)
Qualità globale	0,883	(0,873; 0,887)	0,879	0,029	(0,806; 0,918)
Modalità di Redazione del PdP	0,769	(0,723; 0,779)	0,748	0,063	(0,592; 0,833)
Contenuti del PdP	0,847	(0,833; 0,855)	0,843	0,041	(0,736, 0,895)

Per rispondere al secondo (Q2) quesito della ricerca si sono studiate le condizioni abilitanti introdotte dal DFP (Tabella 5).

Tabella 5 – Le condizioni abilitanti della qualità dei PdP

Diagnosi cicli <2017	Condizioni abilitanti LG 1/2017	Soluzioni: Letteratura scientifica
Delibere CIVIT: universalità per PA di diversi comparti, partenza da zero, completezza contenuti, applicazione rigida, taglio prescrittivo, imposizione top down, ricerca optimum scientifici, successo in termini di compliance	Emanazione **LG 1/2017 sui PdP a giugno 2017** (recepibilità a partire dai PdP 2018-2020)	• *Progettazione chiara e condivisa Sistema di Programmazione e Controllo (Del Bene 2014)* • *Multidimensionalità e integrazione informativa (Van Dooren et al. 2010)*
Applicazione Delibere CIVIT top-down e secondo compliance	**Laboratori di accompagnamento metodologico**	• *Formazione e meccanismi di miglioramento delle competenze (Bouckaert 1993)*
OIV non indipendenti, non professionali	**Nomina OIV dall'Elenco Nazionale dei componenti degli OIV**, tenuto dal DFP	• *OIV indipendenti nominati da elenco che preveda requisiti formativi e professionali (Deidda Gagliardo 2015)*

Nel seguito si analizzano i risultati della ricerca.
Con riferimento al primo quesito della ricerca (Q1), sul trend di movimento della qualità media dei Piani, si rileva che media e mediana non presentano differenze elevate (Tabella 6), attestandosi appena sopra la soglia di 50 (su 100). Si registra un cospicuo aumento della qualità media e mediana tra i PdP 2017 e 2018, con un rallentamento e una stabilizzazione per i PdP 2019. La crescita della qualità media (+17,35) e mediana (+21,25) tra il 2017 e il 2018 è ascrivibile all'entrata in vigore delle LG 1/2017 (applicabili dal PdP 2018) ed è trainata dal miglioramento della qualità dei PdP dei 6 Ministeri che hanno seguito i laboratori metodologici della Funzione Pubblica. La leggera diminuzione della media (-0,67) e la stabilità della mediana (0,0) tra il PdP 2018 e il PdP 2019 potrebbero derivare dai tempi di riassestamento del quadro direzionale e della macchina amministrativa a seguito del cambio del Governo[5].

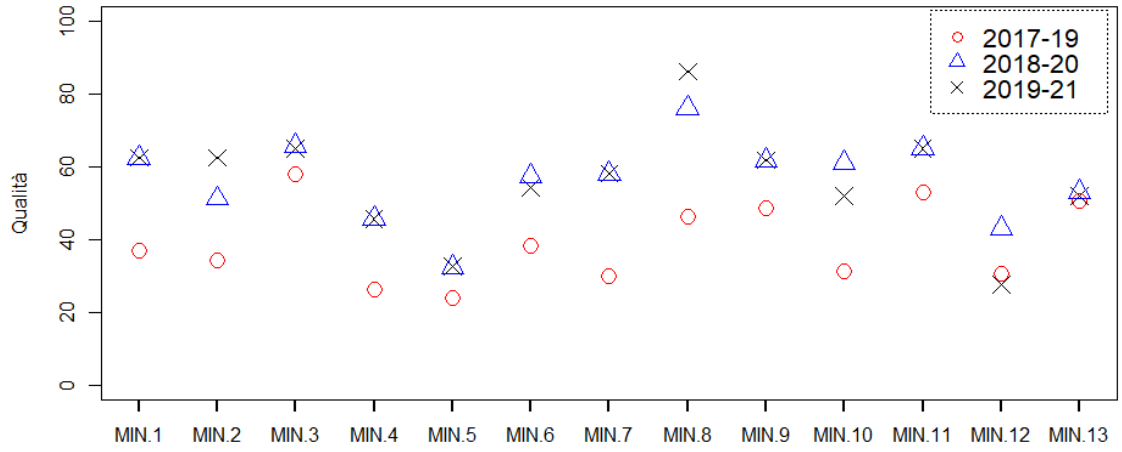
Tabella 6 – Livelli medi e mediani della qualità dei PdP

Statistiche	2017-19	2018-20	2019-21	Totale PdP
Numero di PdP	13	13	13	39
Media	39,09	56,44	55,77	50,43
Mediana	36,87	58,12	58,12	51,87

La qualità dei 39 PdP è osservabile in termini comparativi sia spaziali che temporali (Grafico 1). Il Ministero che raggiunge la qualità più elevata tra i 3 cicli esaminati registra una crescita record rispetto al PdP 2017 (+40%), raggiungendo la soglia dell'86%.

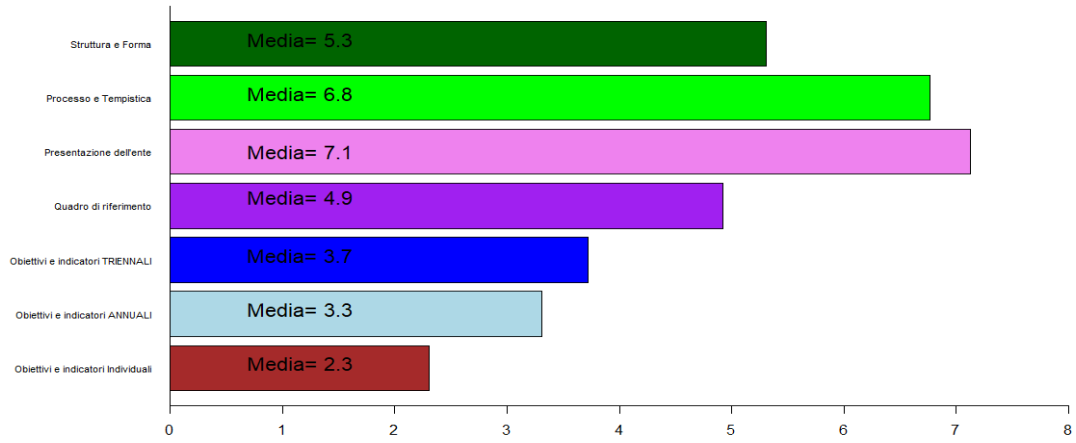
5. [0]I PdP 2019 sono stati approvati a seguito del cambio di Esecutivo (I Governo Conte), con l'eccezione del MIN.12, che ha approvato il PdP dopo l'ulteriore cambio di esecutivo (II Governo Conte).

Grafico 1 – Comparazione triennale della qualità media dei PdP tra i Ministeri



La rilevazione dei 7 item della qualità ha consentito di individuare punti di forza e aree di miglioramento dei PdP ministeriali (si veda il Grafico 2).

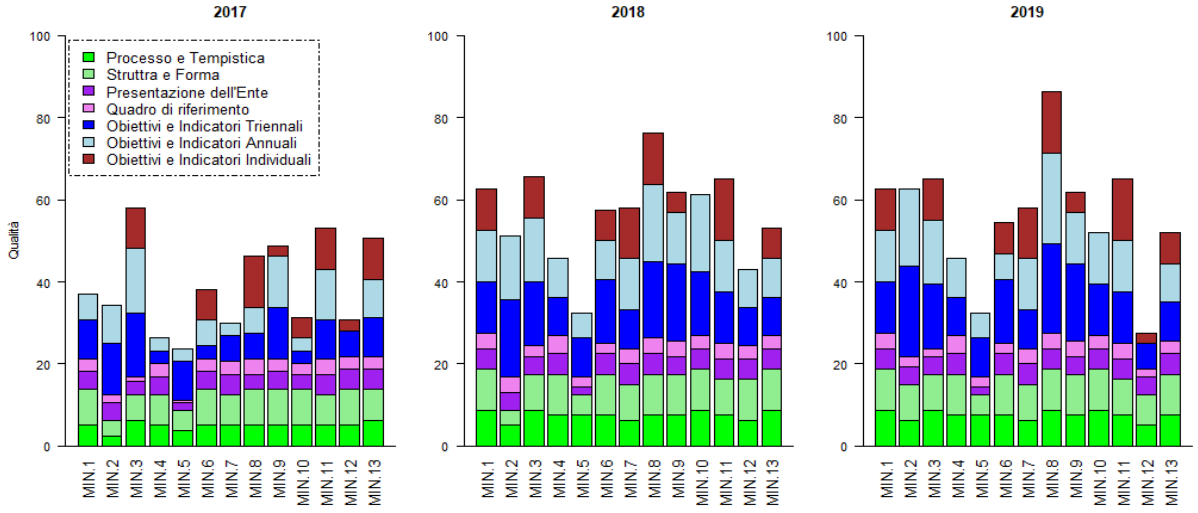
Grafico 2 – Qualità media degli item dei PdP



"Presentazione dell'Ente": i Ministeri hanno raggiunto mediamente ottimi risultati (7,1 su 8), probabilmente perchè nei PdP antecedenti il 2017 tali aspetti erano stati già approfonditi e poiché sembra recepito l'indirizzo metodologico di esposizione snella suggerito dalle LG 1/2017.
***"Processo e tempistica"*:** si annota un'ottima media (6,8 su 8), a testimonianza del miglioramento della qualità dell'iter di predisposizione del PdP e del riallineamento dei tempi e delle modalità di approvazione e pubblicazione.
***"Struttura e Forma"*:** si registra una buona media (5,3 su 8), indicativa del miglioramento della qualità di strutturazione e rappresentazione sequenziale e integrata dei contenuti, nell'ottica dell'accountability.
"Analisi di contesto": si evidenza una media più che sufficiente (4,9 su 8), a denotare la capacità di contestualizzazione dei Ministeri, ma anche ad evidenziare l'insufficiente propensione programmatica verso gli orizzonti alti del Benessere Equo e Sostenibile,

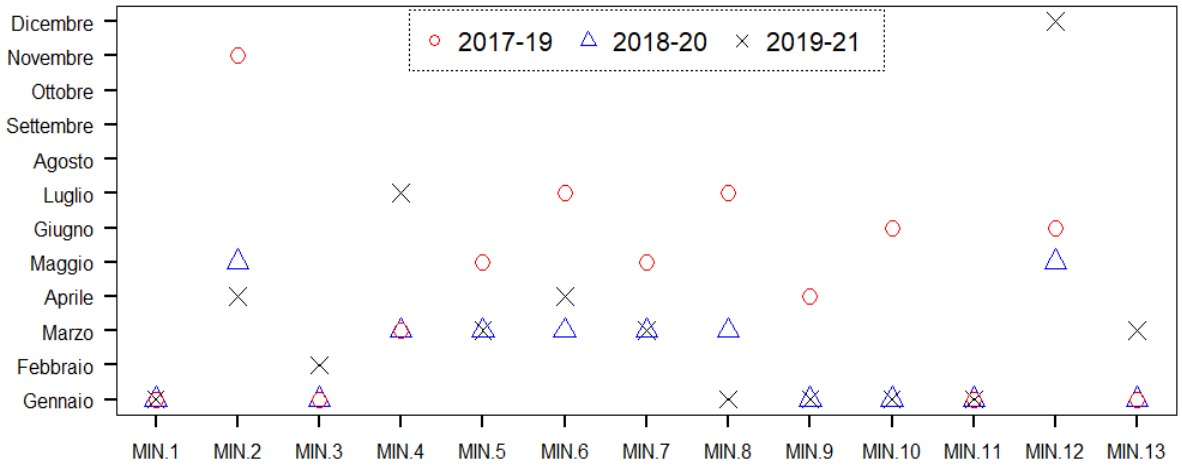
come previsto dai Documenti di Economia e Finanza, nell'ottica della creazione di Valore Pubblico, raccomandata dal DFP.
La qualità media non raggiunge la sufficienza per nessuno dei 3 item portanti dei contenuti programmatici: le *performance organizzative triennali* si posizionano su una qualità media di 3,7 su 8, le *performance organizzative annuali* si fermano a 3,3, le *performance individuali* registrano il peggior livello pari a 2,3, probabilmente a causa dell'utilizzo ibrido che i Ministeri hanno fatto del PdP e della Direttiva generale ai fini della programmazione delle stesse. In tutti e tre i casi, gli insufficienti livelli sembrano imputabili all'insoddisfacente qualità degli obiettivi, all'insufficiente coinvolgimento di contributor e stakeholder (da qui le LG 4/2019 sulla valutazione partecipativa) e, soprattutto, alla scarsa qualità degli indicatori.
In termini comparativi triennali (Grafico 3), si apprezzano i miglioramenti consistenti di Processo e Tempistica e Obiettivi e indicatori annuali e triennali: l'item sulle performance organizzative, partendo da una situazione critica, fa registrare miglioramenti significativi, pur nella già segnalata consapevolezza che gli stessi non sono ancora sufficienti in termini di qualità soddisfacente degli indicatori.

Grafico 3 – Comparazione triennale della qualità media dei PdP tra i Ministeri, articolata per item



Una delle sfide principali delle LG 1/2017 è stata quella del riallineamento dei tempi di approvazione del PdP rispetto a quelli legislativi (Grafico 4). Oltre il 60% dei PdP (24) è stato approvato dopo il 31.01. Ben 15 PdP sono stati approvati entro tale termine, ma il numero sale a 25 se si considerano i PdP approvati entro il 31.03. Quasi tutti i PdP sono stati approvati entro il 31.07.

Grafico 4 – Focus sul requisito "Tempistica di approvazione del PdP" per Ministero



In ultima istanza, si è realizzato un focus sugli indicatori di performance triennale e annuale in risposta alla "scarsa qualità" dei 1.511 indicatori dei PdP 2016, rilevata dall'UVP quale punto di partenza per le LG 1/2017. Queste propongono una tassonomia di indicatori volta ad allargare e ad approfondire il raggio di misurazione degli indicatori previsti dal DPCM 18 settembre 2012 (Tabella 7). Essendo stati introdotti con le LG1 nel giugno 2017, l'analisi degli indicatori DFP si è concentrata sui 26 Piani 2018 e 2019 (Tabella 8).

Tabella 7 – Confronto tra indicatori DPCM 2012 e indicatori LG 2017 DFP

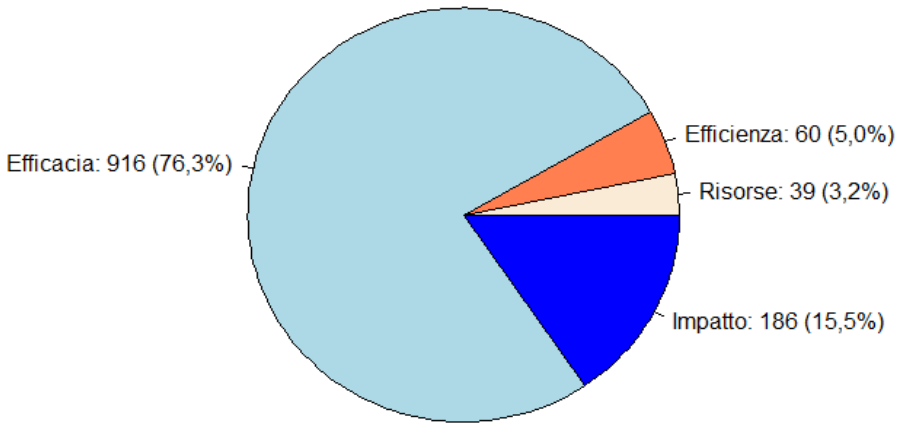
	DPCM 18 settembre 2012	**LG 1/2017 e 2/2017 DFP**
Stato Risorse	**NO**	**Stato Risorse**
		Umane (*salute organizzativa, professionale, di clima, di genere*)
		Economico-Finanziarie (*salute patrim., finanz., econ.*)
		Strumentali materiali (*salute infrastrutturale*)
		Strumentali immateriali (*salute digitale*)
		Etiche (*salute etica o integrità*)
		Informativa (*salute informativa*)
Economicità	**Realizzazione finanziaria**	**NO**
Efficienza	**NO**	**Efficienza**
		Efficienza economico-finanziaria
		Efficienza produttiva
		Efficienza temporale
Efficacia	**Efficacia**	**Efficacia**
	Realizzazione fisica	Efficacia quantitativa (*quantità erogata, quantità fruita*)
	Risultato (output)	Efficacia qualitativa (*qualità erogata, qualità percepita*)
Impatto	**Impatto (outcome)**	**Impatto**
		Impatto esterno: (*economico, sociale, ambientale, sanitario*)
		Impatto interno: su stato risorse e salute

Tabella 8 – Numerosità di indicatori DFP nei PdP 2018 e 2019

Indicatori triennali	Risorse	Efficienza	Efficacia	Impatto	Tutte le dimensioni
Totale	39 (3,2%)	60 (5,0%)	916 (76,3%)	186 (15,5%)	1.201
Media	1,50	2,31	35,23	7,15	46,19
Mediana	0	1	31	4	38
Indicatori annuali	**Risorse**	**Efficienza**	**Efficacia**	**Impatto**	**Tutte le dimensioni**
Totale	63 (2,4%)	244 (9,4%)	1968 (75,3%)	322 (12,4%)	2.597
Media	2,42	9,38	75,69	12,38	99,89
Mediana	0	1	54,5	0	79

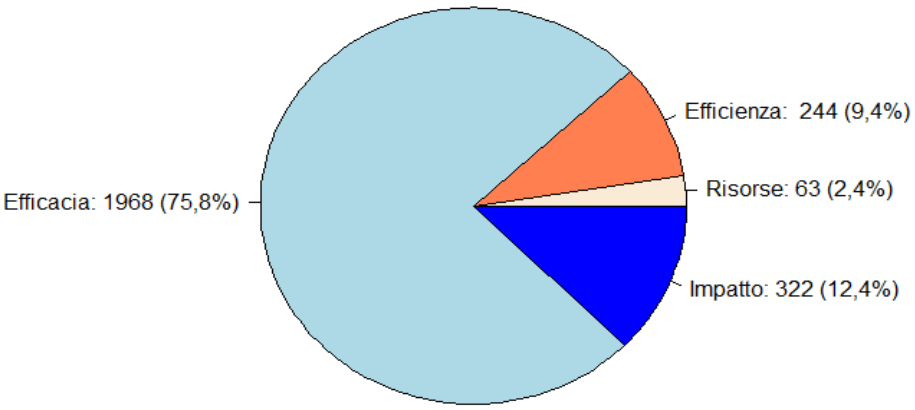
Nei 26 PdP esaminati, sono presenti 1.201 indicatori triennali. La dimensione più coperta è l'Efficacia, seguita dall'Impatto e, a distanza, da Efficienza e Risorse (Grafico 5). In sede di programmazione triennale sarebbe stato più adeguato attendersi una maggiore incidenza degli indicatori di impatto, utili a misurare le performance strategiche e una assenza di indicatori fotografici delle risorse, più utili a livello operativo.

Grafico 5 – Gli indicatori di performance triennali



Nei 26 PdP esaminati, sono presenti 2.597 indicatori annuali, oltre il doppio di quelli triennali. La distribuzione ricalca quella degli obiettivi triennali, con una maggiore presenza di indicatori di Efficienza (Grafico 6). In sede di programmazione annuale sarebbe stato più adeguato attendersi un'assenza di indicatori di impatto, una maggiore presenza di indicatori operativi quali quelli di efficienza e una maggiore presenza di indicatori utili a fotografare lo stato delle risorse.

Grafico 6 – Gli indicatori di performance annuali



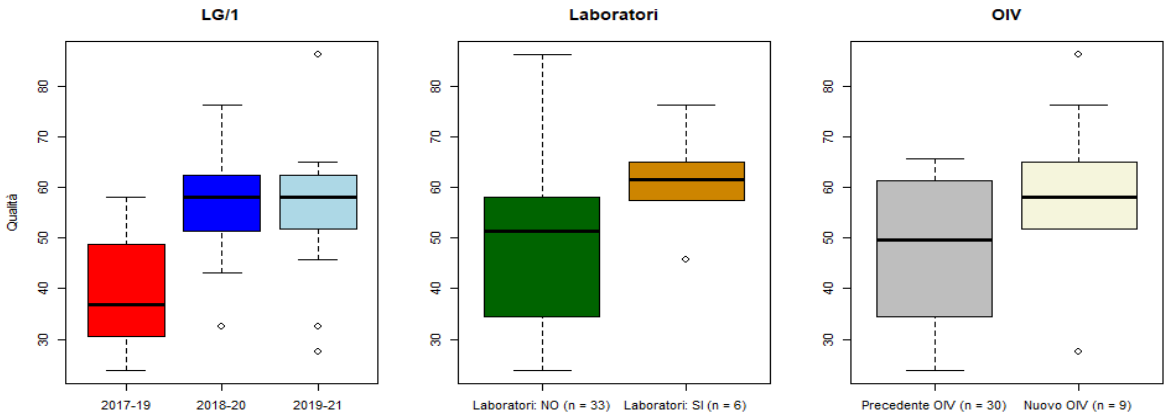
Infine, è importante rimarcare che per il 39% degli indicatori triennali (471) e per il 35% degli indicatori annuali (971) non è stata indicata, nei 26 PdP, nessuna delle quattro dimensioni indicate dalle LG del DFP.
A questo punto si considera il secondo quesito della ricerca (Q2), sulle condizioni abilitanti del miglioramento della qualità media dei PdP, riconducibili alle LG e ai laboratori di accompagnamento metodologico (si veda la Tabella 9).

Tabella 9 – Condizioni abilitanti per il miglioramento della qualità dei PdP

N.	Condizioni abilitante indagate	Variabili per analisi	*Effetti ipotizzati*
1	**Emanazione LG 1/2017 sui PdP a giugno 2017 (recepibilità a partire dai PdP 2018-2020)**	Anno di approvazione del PdP (Anno>2017)	Miglioramento della qualità dal PdP 2018 in poi
2	**Laboratori di accompagnamento metodologico**	Presenza dei Laboratori	Miglioramento della qualità per i 6 Ministeri sperimentatori nel PdP 2018
3	**Nomina OIV dall'Elenco Nazionale dei componenti degli OIV, tenuto dal DFP**	OIV nominati secondo il DM del 2016	Miglioramento della qualità a partire dal PdP successivo al rinnovo degli OIV (DM del 2016)

La qualità media raggiunta dai PdP in funzione delle condizioni abilitanti può essere visualizzata attraverso boxplot (Bakker et al. 2004). Tali grafici "a scatola" consentono di raffigurare: la mediana della distribuzione della qualità, il primo e il terzo quartile della qualità (limite inferiore e superiore della "scatola") e due estremi calcolati a partire dalla differenza interquartile per l'individuazione di eventuali valori anomali.

Grafico 7 – Condizioni abilitanti della qualità dei PdP



Si rileva il miglioramento complessivo dei 13 PdP dal 2017 al 2018 (Grafico 7), con una mediana che aumenta da 37 a 58 (su 100) e una visibile riduzione della variabilità (espressa graficamente attraverso l'ampiezza della "scatola"). Risalta l'assenza di cambiamenti significativi nella qualità se si paragonano i 13 PdP 2018 con quelli 2019. Si può quindi affermare che l'effetto positivo dell'applicazione delle LG 1/2017 è attestato sia dall'innalzamento della mediana della qualità nei PdP 2018, sia dalla riduzione della variabilità della qualità generale dei PdP.
La qualità dei PdP è collegata alla presenza o meno dei Laboratori (Black et Al. 2001; Chang 2006; Walker, Boyne 2006). L'effetto positivo dell'applicazione dei laboratori sui 6 Ministeri sperimentatori si può verificare tramite il maggior valore della mediana (61,25) dei 6 PdP 2018 frutto del lavoro dei laboratori, sia mediante la minore variabilità della qualità di questi ultimo rispetto ai restanti 33 PdP, relativi all'intero periodo di osservazione.
Sei ministeri hanno modificato l'OIV all'interno del periodo; tra questi, solo due hanno approvato i PdP con un nuovo OIV. Nel caso dei 9 su 39 PdP approvati con OIV nominati ai sensi del DPR 105/2016, la qualità media complessiva è pari a 59, moderatamente superiore alla media ottenibile considerando tutti gli altri PdP, pari a circa 50. Quindi, la nomina degli OIV dall'Elenco Nazionale ha inciso sul miglioramento della qualità dei PdP (Garlatti, Pezzani 2000; Anthony, Govindarayan 2001).

2.6.2. La fotografia: la "resilienza programmatica" da COVID-19 nei Piani della Performance 2020-2022

Nel presente paragrafo si introduce il concetto di "**resilienza programmatica**", intendendo con tale espressione il *tempestivo aggiornamento della programmazione di una PA alla luce di un evento di contesto, esterno e/o interno, che abbia determinato la necessità o l'opportunità di adeguare i propri obiettivi*, integrando gli studi sulla resilienza nelle PA (Duit 2016). In particolare, s'intende fotografare la "resilienza programmatica" dei Piani della Performance 2020-2022 dei Ministeri, intesa quale *pronto aggiornamento degli obiettivi e relative performance attese alla luce della pandemia da COVID-19, diffusa in Italia a partire da febbraio 2020*. L'universo osservato è costituito dai 14 Ministeri[6], così distribuiti, nella

6. https://performance.gov.it.

Tabella 10, sulla base della data di approvazione del Piano.

Tabella 10 – I Piani della Performance 2020-2022 dei Ministeri

	Caso I	Caso II	Caso III
MINISTERI	**PdP approvati entro il 31.01.2020**	**PdP aggiornati dopo il 31.01.2020**	**PdP approvati dopo il 31.01.2020**
MINISTERO 1	29.01.2020		
MINISTERO 11	30.01.2020		
MINISTERO 9	31.01.2020		
MINISTERO 3			18.02.2020
MINISTERO 5			11.03.2020
MINISTERO 7			24.03.2020
MINISTERO 2			03.07.2020
MINISTERO 4			27.07.2020
MINISTERO 8			30.07.2020
MINISTERO 14			06.11.2020
MINISTERO 13			31.08.2020
MINISTERO 12			23.12.2020
MINISTERO 6			
MINISTERO 10			

I documenti considerabili per la verifica della presenza di tracce di resilienza programmatica sono:

- i PdP approvati entro il 31.01.2020 ma successivamente aggiornati (caso II);
- i PdP approvati dopo il 31.01.2020 (caso III).

Considerato che nessuno dei 3 Ministeri che aveva virtuosamente approvato il PdP 2020-2022 entro la scadenza legislativa del 31.01.2020, lo ha successivamente aggiornato, rimandando probabilmente la resilienza programmatica al PdP 2021-2023, nella presente analisi ci si concentra sul solo caso III, ovvero sui 9 PdP approvati dopo il 31.01.2020, al fine di verificare la presenza di tracce della resilienza programmatica.
Si rammenta che i primi due casi di COVID-19 in Italia, costituiti da due turisti cinesi, risalgono al 30 gennaio, mentre il primo caso italiano accertato è del 17 febbraio. Il primo decesso italiano risale al 22 febbraio.
Per **tracce di resilienza programmatica** si intendono i riferimenti al COVID-19 e/o a possibili reazioni programmatiche del Ministero, con riflessi esterni (es. provvedimenti con ricadute su cittadini o stakeholder) o interni (es. smart working o lavoro agile dei dipendenti ministeriali) all'organizzazione.
Al fine di quantificare e qualificare la presenza di tracce di resilienza programmatica si sono utilizzate due metodologie d'indagine:

- per quantificare la presenza di tracce di resilienza programmatica, è stata utilizzata la griglia di misurazione della qualità programmatica (Tabella 4) previa contestualizzazione degli item, e relativi requisiti, all'emergenza sanitaria da COVID-19 (c.d. **griglia di misurazione della resilienza programmatica**);

- per qualificare la presenza di tracce di resilienza programmatica, si è realizzata una **content analysis**, tramite parole chiave legate al COVID-19 e a possibili riflessi esterni o interni al Ministero.

Si parte dalla "**griglia di misurazione della resilienza programmatica**".
Si è quantificata la presenza, tra i vari item, di requisiti esprimenti tracce di resilienza programmatica, in forma di riferimenti al COVID-19 e/o dei possibili riflessi della pandemia. Tale griglia si compone di 10 variabili dicotomiche (o *dummy*), dove i valori 0 e 1 indicano l'assenza o la presenza dei requisiti. I risultati sono esposti in Tabella 11.

Tabella 11 – Quantificazione della Resilienza Programmatica (RP)

MIN.	Data PdP	*Item 1*	*Item 2*	*Item 3*		*Item 4*		*Item 5*		*Item 6*		n. requisiti con RP	% RP
		PROCESSO	*STRUTTURA*	*PRESENTAZIONE ENTE*		*QUADRO RIFERIMENTO*		*OBIETT + INDIC TRIENNALI*		*OBIETT + INDIC ANNUALI*			
		*Tracce RP nelle **finalità PdP***	*Tracce RP nella **struttura del PdP***	*Tracce RP nello **Stato Risorse Umane***	*Tracce RP nello **Stato Risorse Eco-Fin.***	*Tracce RP nel **contesto esterno***	*Tracce RP nelle **priorità politiche***	*Tracce RP negli **obiettivi triennali***	*Tracce RP negli **indicatori triennali***	*Tracce RP negli **obiettivi annuali***	*Tracce RP negli **indicatori annuali***		
MIN.3	18.02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
MIN.5	11.03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
MIN.7	24.03	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	20,0%
MIN.2	03.07	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	6	60,0%
MIN.4	27.07	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	7	70,0%
MIN.8	30.07	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	5	50,0%
MIN.13	31.08	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	90,0%
MIN.14	06.11	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	7	70,0%
MIN.12	23.12	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	5	50,0%

Al fine di quantificare più correttamente le tracce di resilienza programmatica, sono stati apportati due fattori correttivi, in funzione della tempestività di reazione all'evento e della numerosità delle reazioni (in forma di obiettivi):

- poiché nella resilienza programmatica, la *tempestività di reazione* ***è fondamentale per gestire i rischi, è stato introdotto un fattore di penalizzazione pari a -5% per*** ogni mese di ritardo rispetto al tempo t_0, riconducibile al periodo febbraio-metà marzo, nel quale si sono verificati i primi casi e i primi focolai italiani accertati;
- poiché il cuore della resilienza programmatica non sono i generici riferimenti all'emergenza sanitaria bensì gli *obiettivi* che tengono conto dell'evento e propongono soluzioni con riflessi sia esterni sulla collettività, sia interni sull'organizzazione dell'ente, ***è stato introdotto un fattore di premialità pari a +5% per ogni obiettivo*** *di resilienza programmatica*, e relativi indicatori di performance, nei casi in cui siano estrapolabili dai PdP forme organizzative di reazione esterna o interna al COVID-19. I risultati finali sono rappresentati in Tabella 12.

Tabella 12 – Quantificazione della Resilienza Programmatica in funzione della tempestività e della numerosità degli obiettivi di RP

Ministero	% RP	N. mesi di ritardo rispetto a febbraio-metà marzo	Penalizzazione per n. mesi di ritardo	N. obiettivi con riflessi esterni al Ministero		N. obiettivi con riflessi esterni al Ministero		N. di obiettivi di RP	Premio per n. obiettivi di RP	*% RP post penalizzazione e premialità*
MIN.3	**0%**	0	0%	0		0		0	0%	***0%***
MIN.5	**0%**	0	0%	0		0		0	0%	***0%***
MIN.7	**20%**	1	-5%	1	Misure di contenimento pandemia (Prefetture)	1	Smart Working in risposta alla pandemia	2	+10%	***25%***
MIN.2	**60%**	5	-25%	0		2	Smart Working in risposta alla pandemia	2	+10%	***45%***
MIN.4	**70%**	5	-25%			2	Smart Working in risposta alla pandemia	2	+10%	***55%***
MIN.8	**50%**	5	-25%	2	Sostegno economico in risposta alla pandemia	5	Smart Working in risposta alla pandemia	7	+35%	***60%***
MIN.13	**90%**	6	-30%	3	Monitoraggio risposta organizzativa sistemi sanitari	0		3	+15%	***75%***
MIN.14	**70%**	9	-45%	2	Scuola digitale	0		2	+10%	***35%***
MIN.12	**50%**	10	-50%	8	Sostegno ai settori colpiti dall'emergenza	2	Smart Working in risposta alla pandemia	10	+50%	***50%***

Come detto, attraverso una tecnica di analisi del contesto (*content analysis*) si è cercato di qualificare la presenza di tracce di resilienza programmatica effettuando una ricerca di parole chiave nei PdP. Esse erano legate:

- al COVID-19: COVID (64 volte); coronavirus (10 volte), pandemia (16 volte), virus (10 volte), emergenza sanitaria (19 volte), emergenza epidemiologica (22 volte);
- ai possibili riflessi esterni al Ministero e in coerenza con le missioni istituzionali del ministero; ad es. risposta organizzativa [dei sistemi sanitari] per MIN.13 (4 volte); sostegno economico per MIN.4 (13 volte); didattica a distanza o digitale per MIN.14 (13 volte);
- ai possibili riflessi interni al Ministero, ad es. smart working (33 volte); lavoro agile (16 volte).

A questo punto, nelle pagine seguenti si cerca di focalizzare in forma sinottica alcune

evidenze empiriche generali e analitiche sulla resilienza programmatica, estrapolabili dai Piani della Performance dei 9 Ministeri oggetto di studio. La Tabella 13 riassume le principali evidenze empiriche.

Tabella 13 – Evidenze empiriche generali sulla Resilienza Programmatica nei PdP dei Ministeri

- La **resilienza programmatica cresce progressivamente nel 2020, in termini di n. di requisiti che presentano tracce di RP**, con l'eccezione più evidente del MIN.8, il quale ha scelto di concentrare i riferimenti al COVID-19 in un apposito paragrafo e le reazioni nei numerosi obiettivi e indicatori. Si tratta di una strategia alternativa di resilienza programmatica di sicuro interesse, da esplorare e sperimentare.
- Quanto **minore** è la **tempestività della reazione**, ovvero quanto **maggiore** è il **ritardo di approvazione dei PdP** rispetto al periodo di febbraio-metà marzo, individuato come il tempo t_0 dell'emergenza da COVID-19, tanto **più** è **probabile** che siano presenti **tracce di resilienza programmatica** ma, al tempo stesso, **tanto minore** è l'**utilità della reazione**.
- La **curva della resilienza programmatica** appare **come una gaussiana**, che trova il suo punto più alto nei periodi intermedi tra il troppo presto (febbraio – metà marzo) e il troppo tardi (novembre – dicembre) per reagire alla pandemia.
- In molti casi, i PdP si limitano a riportare **numerosi riferimenti generali all'emergenza sanitaria e ai suoi riflessi esterni e interni in diverse sezioni del PdP**, come attestato dalla content analysis, ma questi si traducono in **scarsissimi obiettivi triennali** e in **pochi obiettivi annuali.** È questo è il vero punto debole della ***reazione italiana: pochi obiettivi concreti e strutturati di reazione esterna ed interna al COVID-19.***
- **Tra gli obiettivi** complessivamente mappati (28) **prevalgono leggermente quelli di reazione esterna** (16, pari al 57%), **rispetti a quelli di reazione interna** (12, pari al 43%).
- Tra i pochi **obiettivi rivolti all'esterno del Ministero** che presentano tracce di resilienza programmatica (16), si osserva una **corretta calibrazione programmatica sulle competenze istituzionali dell'ente**.
- I pochi **obiettivi rivolti all'interno del Ministero** che presentano tracce di resilienza programmatica (12) sono tutti focalizzati sull'**applicazione dello smart working in reazione all'emergenza sanitaria**.
- Gli **obiettivi contenuti nei PdP approvati negli ultimi mesi del 2020** costituiscono più **rendicontazioni di politiche attuate** che programmazioni di politiche da attuare.

Infine, seguendo l'ordine di approvazione del PdP e tramite appositi box esemplificativi sintetici (Tabelle dalla 14 alla 22), vengono estrapolate e riportate le evidenze empiriche analitiche di resilienza programmatica nei PdP dei Ministeri, con specifico focus sugli obiettivi e relativi indicatori di performance.

Tabella 14 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.3

- Il PdP è stato approvato il 18.02.2020, pertanto era ragionevole attendersi l'**assenza di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza epidemiologica**.
- ***È presente il* riferimento allo smart working** (SW) o **lavoro agile**, menzionati in larga misura negli allegati relativi agli obiettivi e all'interno del cd "Elenco degli indicatori di supporto comuni alle amministrazioni pubbliche"; tuttavia **tali obiettivi appaiono quali scelte effettuate prima del COVID-19**. *È* altresì ragionevole ritenere che tali illuminate scelte di miglioramento della salute organizzativa abbiano avuto un'accelerazione a seguito dell'emergenza sanitaria.

Obiettivo triennale (NON RP)	*Indicatori*	*Target*
Perseguire la revisione della governance dell'Area Tecnico-Amministrativa in termini di miglioramento dei processi, standardizzazione della qualità dei servizi, promozione pari opportunità, benessere organizzativo e del personale	*Indice di partecipazione al programma dello SW*	
Obiettivo annuale (NON RP)	***Indicatori***	***Target***
Rilevazione del tasso di partecipazione del personale al programma SW, introdotto dalla L. 124/2015 che prevede nuove e più agili misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per i dipendenti	*Indice di partecipazione al programma dello SW*	

Tabella 15 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.5

- Il PdP è stato approvato l'11.03.2020, pertanto era ragionevole attendersi l'**assenza di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza sanitaria**. Non essendo trascorse nemmeno 2 settimane dallo scoppio dell'epidemia in Italia, non è stato conteggiato alcun ritardo nella Tabella 12.
- *È* presente un obiettivo annuale (Dipartimento Affari di Giustizia) legato alla promozione del lavoro agile che, tuttavia, **appare quale scelta programmatica effettuata prima del COVID-19**. *È* sensato ipotizzare che tali scelte di incremento della salute organizzativa abbiano avuto un'accelerazione a causa dell'emergenza epidemiologica.

Obiettivo annuale (NON RP)	*Indicatori*	*Target*
Proposta di avvio di un progetto pilota europeo di lavoro agile al fine di promuovere una visione dell'organizzazione del lavoro ispirata ai principi della flessibilità, dell'autonomia e della responsabilità, rafforzando, al contempo, le misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare dei dipendenti attraverso la promozione della mobilità sostenibile tramite la riduzione degli spostamenti, anche nell'ottica di una politica ambientale sensibile alla diminuzione del traffico urbano in termini di volumi e di percorrenze. Tale tipologia di intervento favorirebbe la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, attraverso un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata.	*Numero progetti pilota proposti* *Numero richieste di lavoro agile da parte del personale al fine della sperimentazione*	*1* *5*

Tabella 16 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.7

- Il PdP è stato approvato il 24.03.2020, pertanto era ragionevole attendersi **la presenza minima di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza epidemiologica**.
- ***È presente* un obiettivo annuale di reazione esterna** (Prefetture UTG) direttamente collegato con il contenimento e la gestione della pandemia.
- ***È presente un* obiettivo annuale di reazione interna** focalizzato sullo smart working.

Obiettivi annuali (reazione esterna)	*Indicatori*	*Target*
Realizzare a livello territoriale, in attuazione delle misure adottate dal Governo ed in coerenza con gli indirizzi ministeriali, azioni utili al contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID- 19, a presidio e tutela della salute pubblica	*Realizzazione fisica percentuale di avanzamento del programma operativo*	*100%*
Obiettivi annuali (reazione interna)	***Indicatori***	***Target***
Incrementare e perfezionare il lavoro agile nell'ottica evolutiva di ampliare la mappatura dei processi utilizzabili a nuovi settori ed attività	*Realizzazione fisica: misurazione, in %, del grado di avanzamento del programma operativo*	*100%*

Tabella 17 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.2

- Il PdP è stato approvato il 03.07.2020, pertanto era ragionevole attendersi una **consistente presenza di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza da COVID-19**.
- Il MIN.2 cita la pandemia nell'analisi della **salute organizzativa**, in relazione alla sicurezza delle risorse umane e all'implementazione del lavoro agile.
- Un veloce riferimento appare anche nell'analisi della **salute economico-finanziaria (bilancio)**.
- Lo smart working appare sia in un **obiettivo triennale** che nell'**obiettivo annuale**, in esso ricompreso.

Salute organizzativa	***Stato di Attuazione***	***Azioni previste***
Adottare tutte le azioni per prevenire gli infortuni e i rischi professionali	*Aggiornamento periodico del DVR. In relazione all'emergenza Covid-19, si è proceduto ad un nuovo aggiornamento del DVR ed alla predisposizione di linee guida per la fase 2, condivise con OOSS e con RLS*	*Prosecuzione nelle attività di monitoraggio di conformità alle migliori pratiche in tema di sicurezza*
Essere aperta all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica e culturale	*Precedentemente all'adozione di misure straordinarie per via dell'emergenza Covid-19, è stato introdotto uno strumento ordinario di smart working, cui ha aderito l'11% del personale.*	*Prevista una estensione del ricorso ordinario allo smart working, per un ulteriore 20% del personale in servizio, nel biennio 2021/2022*
Salute economico finanziaria	***Stato di Attuazione***	***Azioni previste***
Le risorse finanziarie di cui può disporre il Ministero per il conseguimento dei propri fini istituzionali, ammontano per l'esercizio finanziario 2020 a € 1.032.208.633 (stanziamenti in conto competenza) ed € 1.220.753.841 (stanziamenti di cassa).	*In rapporto al PIL (a valori reali) previsionale per il 2020 che, ipotizzando una contrazione di circa il 9% in ragione degli effetti dell'emergenza Covid-19, potrebbe attestarsi intorno ai 1.626.000 M€, lo stanziamento di competenza previsionale del Dicastero nel 2020, risulterebbe all'incirca pari allo 0,063%.*	
Obiettivi triennali (reazione interna)	***Indicatori***	***Target***
Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi amministrativi e di gestione del personale	*Smart Working*	*30%*
Obiettivi annuali (reazione interna)	***Indicatori***	***Target***
Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi amministrativi e di gestione del personale	*Smart Working*	*10%*

Tabella 18 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.4

- Il PdP è stato approvato il 27.07.2020, pertanto era ragionevole attendersi la **presenza strutturata di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza sanitaria**.
- **In tutto il PdP del MIN.4 si trovano riferimenti numerosi e concreti alla situazione emergenziale**, in particolare nell'introduzione alla lettura, nel quadro di riferimento (contesto interno e esterno), nella pianificazione triennale e nel monitoraggio degli obiettivi. Tuttavia, tali riferimenti al COVID-19 e alle politiche di reazione esterna ed interna non si traducono in corrispondenti obiettivi, tranne un obiettivo connesso allo smart working.
- Già nell'**introduzione alla lettura** si legge: "*Tale Piano, ovviamente, tiene conto dell'impatto che la pandemia COVID- 19 ha provocato nel sistema economico, finanziario, sociale, produttivo e sanitario a livello globale. Il documento, nel prevedere la possibilità di apportare aggiornamenti alla pianificazione contenuta al suo interno, definita e consolidata prima dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia, pone l'accento sulla fondamentale funzione svolta, in particolare per questo triennio, dall'attività di monitoraggio, quale strumento imprescindibile per adeguare gli obiettivi al nuovo contesto delineatosi nel Paese*". "*Lo stravolgimento del quadro socio-economico fortemente condizionato dall'emergenza epidemiologica da COVID- 19, che sta già avendo forti ricadute sull'economia globale e che potrà richiedere una revisione della pianificazione contenuta nel presente documento formulata nei primi mesi del 2020, nonché del quadro di riferimento generale del Ministero, anche in considerazione dei provvedimenti urgenti sin ora adottati e da adottare. Tale verifica delle attività istituzionali svolte e rappresentate negli obiettivi inseriti nel presente documento, in considerazione dei predetti provvedimenti d'urgenza, potrà comportare una rimodulazione degli stessi e anche una eventuale loro completa neutralizzazione*"
- Successivamente, vengono menzionati i tre **decreti legge (Cura Italia, Liquidità, Rilancio)** attraverso i quali realizzare le politiche di sostegno economico alle categorie colpite dalla crisi economica scaturente dall'emergenza sanitaria.
- **Quadro di riferimento e contesto interno**: "*Lo scenario risulta rimodellato dalle inaspettate esigenze precauzionali intervenute a seguito della pandemia da Covid-19, che ha imposto uno scostamento su tempi e modalità di espletamento delle relative procedure concorsuali*".
- **Quadro di riferimento e contesto esterno**: "*Obiettivo primario della politica economica del Governo – sulla base della Nota di aggiornamento al DEF 2019 – è promuovere la crescita economica in un contesto di sostenibilità delle finanze pubbliche, puntando sia su un incremento della produttività del sistema paese, sia sul consolidamento della "… resilienza che l'Italia ha mostrato anche nei momenti più delicati a livello economico, finanziario e rispetto alla congiuntura e al peggioramento del quadro economico internazionale". Questa capacità di reazione e di adattamento dovrà essere quanto più fortificata alla luce del nuovo contesto socio-economico, condizionato significativamente dall'emergenza epidemiologica da COVID - 19 e dai relativi impatti sull'economia globale*".
- **Pianificazione Triennale**: sono presenti riferimenti al COVID-19, i quali non si traducono però in obiettivi triennali esplicativi.
  "***È** indispensabile tenere conto del dirompente mutamento di scenario di questo periodo caratterizzato dall'emergenza epidemiologica COVID- 19, in tema di organizzazione del lavoro. Il Min.4, in continuità con le iniziative intraprese negli ultimi anni, intende fornire il suo contributo mediante lo sviluppo di ulteriori azioni orientate alla diffusione della cultura del benessere dei propri dipendenti e al superamento delle difficoltà culturali, con particolare riferimento al tema dello smart working*".
  "*con riferimento alle priorità intervenute per effetto dell'emergenza COVID, grande attenzione dovrà, inoltre, essere rivolta alla spesa sociale, con particolare riferimento a quella per la sanità e quella per gli strumenti di sostegno al reddito*".
  "*Infine, occorrerà valutare l'impatto delle misure e della spesa pubblica sugli indicatori BES. Anche in tale contesto di emergenza occorrerà tenere conto della migliore gestione delle risorse umane, per una diffusione sempre più ampia del telelavoro e dello smart working*".
- **Monitoraggio degli Obiettivi**: "*Lo stato di conseguimento degli obiettivi annuali contenuti nel presente Piano è verificato con un monitoraggio intermedio, allo scopo di identificare gli eventuali scostamenti e le relative cause, anche legate alla situazione emergenziale derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in modo da consentire all'OIV di segnalare per tempo all'organo di indirizzo politico – amministrativo la necessità o l'opportunità di eventuali interventi correttivi*".
- **Obiettivi annuali**: sono presenti due obiettivi annuali focalizzati sullo smart working.

Obiettivi annuali (reazione interna)	*Indicatori*	*Target*
Promozione e svolgimento di iniziative di benessere organizzativo e di conciliazione a favore dei dipendenti del ministero	*Grado di copertura delle iniziative di lavoro agile a favore del personale*	
Prosecuzione della fase di sperimentazione del lavoro agile nel ministero al fine di promuovere forme di lavoro flessibile e il benessere organizzativo	*Aggiornamento del regolamento per il consolidamento della modalità agile di prestazione dell'attività lavorativa*	

Tabella 19 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.8

- Il PdP è stato approvato il 30.07.2020, pertanto era ragionevole attendersi la **presenza strutturata di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza da COVID-19**.
- Il secondo paragrafo del PdP del MIN.8 è interamente dedicato agli **effetti dei decreti legge per mitigare l'impatto economico dell'emergenza epidemiologica**. Tale paragrafo si divide in: 2.1: Decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (Cura Italia); 2.2: Decreto legge n. 23 del 8 aprile 2020 (Decreto Liquidità); 2.3: Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 (Decreto Rilancio). I menzionati paragrafi contengono dettagliati riferimenti alle misure a favore delle imprese rientranti nelle competenze del MIN.8.
- A seguito dell'attuazione degli interventi sopra esposti, durante il primo semestre del 2020 le **risorse del bilancio** del MIN.8 hanno subito un consistente incremento passando dall'importo iniziale previsto dalla legge di bilancio pari a circa € 5,5 MLD ad oltre 14 MLD ad inizio luglio. L'aumento ha riguardato maggiormente la missione 11 "Competitività e sviluppo", in particolare il programma n. 7 "Incentivazione del sistema produttivo", dove sono allocate, tra le altre, le risorse destinate al potenziamento del Fondo, ai finanziamenti per i contratti di sviluppo, al sostegno al venture capital, al fondo per il trasferimento tecnologico.
- Il PdP presenta molti **obiettivi annuali** collegati all'emergenza sanitaria, sia 2 di reazione esterna che 5 di reazione interna all'ente (focalizzati sullo smart working). Di seguito alcuni esempi.

Obiettivi annuali (reazione esterna)	***Indicatori***	***Target***
Migliorare la tempestività e l'efficacia dell'azione di supporto al Direttore generale per le attività connesse al ciclo della performance, nonché di supporto agli uffici della Direzione. Favorire i processi di crescita delle competenze e di sviluppo della performance dei Dirigenti e del personale attraverso il pieno supporto a: […] il monitoraggio e la promozione dell'efficienza del funzionamento del lavoro agile quale modalità ordinaria della prestazione lavorativa, sia nella fase emergenziale Covid-19, che nella fase strutturale di cui all'art.263 del d.l. 34/2010 (cd decreto rilancio)	*5 Indicatori di efficacia*	*vari*
Modernizzazione della rete di distribuzione carburanti e sviluppo della mobilità sostenibile. (Elaborazione soluzioni per assicurare il mantenimento del servizio di distribuzione carburanti in autostrada durante il periodo di emergenza causato dalla diffusione del virus COVID – 19)	*bozza di provvedimento*	*fatto*
Obiettivi annuali (reazione interna)	***Indicatori***	***Target***
Analisi ambiti di efficientamento dell'apparato ministeriale. Proposte di razionalizzazione sedi ministeriali a seguito delle misure dello Smart working in deroga per il Covid 19	*Grado di realizzazione delle fasi programmate nei tempi e modi previsti*	*vari*
Gestire al meglio le criticità relative al completamento della riorganizzazione e all'emergenza COVID favorendo rotazione, lavoro agile e i processi di crescita delle competenze.	*3 Indicatori di efficacia*	*vari*
Conclusione degli accordi decentrati in materia di prevenzione del contagio da Covid-19 e loro attuazione nelle sedi di lavoro per quanto di competenza della Direzione generale in linea con i provvedimenti contingibili e urgenti per l'emergenza sanitaria in atto e con le direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia. Elaborazione dei provvedimenti di competenza, utili al fine di permettere al personale di usufruire delle modalità del telelavoro e del lavoro agile come strumenti di conciliazione famiglia-lavoro e come misure di prevenzione nella fase 3 dell'emergenza sanitaria Covid-19.	*Grado di utilizzazione del **lavoro agile** come strumenti di conciliazione famiglia-lavoro e come misure di prevenzione; Grado di realizzazione delle misure di prevenzione e sicurezza nelle sedi di lavoro per il contenimento del contagio da Covid-19*	*vari*
Gestione delle procedure di liquidazione coatta amministrativa, di scioglimento per atto di autorità e di commissariamento di società cooperative. Svolgimento delle istruttorie con trattazione digitale, in modalità adeguata al regime di smartworking,	*Grado di realizzazione delle attività relative al ciclo delle performance; Grado di realizzazione fasi programmate nei tempi e nei modi previsti*	*vari*
Supporto al Direttore generale al fine di favorire l'efficacia dell'azione della Direzione nel processo di riorganizzazione, in raccordo con gli interlocutori interni ed esterni.	*n. dipendenti in smartworking /n. dipendenti in servizio) *100*	*> 50*

Tabella 20 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.13

- Il PdP è stato approvato il 31.08.2020, pertanto era ragionevole attendersi la **presenza ben strutturata di tracce di resilienza programmatica rispetto all'emergenza epidemiologica.**
- I **riferimenti alla situazione di emergenza epidemiologica** si trovano **in tutto il piano**.
- **Presentazione del Piano**: "*Nell'anno in corso si è reso evidente come occorra rispondere anno per anno, momento per momento, anche al modificarsi delle variabili di salute, ovvero alle diverse situazioni ed alle emergenze che si verificano, e che sono spesso totalmente imprevedibili, e che in quanto tali sono difficilmente inquadrabili nell'ambito di un documento programmatorio*"
- **Presentazione dell'amministrazione**: "*Tracciare le linee dell'innovazione e del cambiamento e fronteggiare gli stati di emergenza che minacciano la salute pubblica*"
- **Missione e principali attività**:
  - Direzione *generale* della programmazione sanitaria. Monitoraggio del grado di sviluppo delle reti ospedaliere: "*Gli ordinari percorsi di monitoraggio da parte del Tavolo del DM n. 70/2015 terranno conto dei Piani regionali di riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19 di cui all'art. 2 del decreto-legislativo 34/2020.*"
  - Direzione generale della programmazione sanitaria. Riequilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio: "*Il riequilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio e una più adeguata attenzione alle necessita espresse da questi due ambiti, costituiscono oggi, anche e soprattutto alla luce della situazione sanitaria creatasi in conseguenza dell'epidemia da COVID-19, un fondamentale obiettivo di politica sanitaria per promuovere a 360 gradi la qualità dell'assistenza sanitaria*".
  - Direzione generale della programmazione sanitaria. Potenziamento rete ospedaliera per emergenza covid-19.
  - Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico. "*A seguito dell'esperienza maturata durante il primo mese di emergenza Covid-19, si è manifestato l'improcrastinabile necessita di informatizzare tutto il settore dei permessi d'importazione ed esportazione dei medicinali a base di sostanze stupefacenti e psicotrope. Tale attività è infatti risultata essenziale per il rifornimento di medicinali per la terapia del dolore e per il coma farmacologico indotto nelle unità di terapia intensiva ospedaliera, reparti essenziali per la cura dei casi gravi di contagio da Coronavirus*".
- **Attività per funzioni di trasferimenti**: Direzione generale della programmazione sanitaria. Obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale: "*Per ciascuna linea di indirizzo sono stati individuati dei riferimenti di azioni da poter intraprendere per fronteggiare la pandemia da Covid 19. Per i prossimi anni, particolare interesse sarà rivolto all'aggiornamento delle linee di indirizzo per i nuovi Accordi al fine di individuare gli attuali obiettivi prioritari di assistenza sanitaria da perseguire a livello nazionale*"
- **Stato risorse umane**: Iniziative in tema di benessere organizzativo e pari opportunità: "*In continuità con le iniziative già poste in essere in materia di benessere organizzativo e pari opportunità, ed in linea con il Piano triennale delle azioni positive, nel triennio 2020 - 2022 il Ministero intende implementare le iniziative per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa attraverso la valorizzazione delle risorse umane, anche alla luce dell'impatto che potrà avere l'attuale emergenza CoViD19, sull'organizzazione del lavoro*"
- **Pianificazione Triennale: Analisi del Contesto Interno.** "*In ultimo, in relazione alla recente situazione epidemiologica internazionale connessa al nuovo coronavirus (COVID 2019) il MIN.13 sarà impegnato nell'assicurare l'attuazione, con rigore e tempestività, delle iniziative e degli interventi finalizzati a prevenirne e contrastarne la diffusione, adottando un approccio sistemico e multilivello, sia a livello nazionale che internazionale*"
- **Pianificazione Triennale: Analisi del Contesto Esterno**. "*Il contesto esterno di riferimento della Direzione, in generale, viene influenzato dal livello di risorse finanziarie disponibili a fronte dell'esigenza di manovre di contenimento dei conti pubblici, così come può esserlo per effetto di eventi imprevedibili, come avvenuto con l'emergenza epidemiologica COVID-19. Tra le iniziative immediatamente adottate per cercare di arginare la diffusione del virus e i suoi effetti, è stato emanato un bando da 7 milioni di euro per il finanziamento di specifici progetti di ricerca, in grado di fare acquisire conoscenze utili a comprenderne la patogenesi, a migliorare l'efficacia delle cure somministrate ai pazienti e a facilitare l'approdo a un vaccino.*" Promozione della qualità dell'assistenza sanitaria: "*In ultimo, in relazione alla recente situazione epidemiologica internazionale connessa al nuovo coronavirus (COVID 2019) il MIN.13 sarà impegnato nell'assicurare l'attuazione, con rigore e tempestività, delle iniziative e degli interventi finalizzati a prevenirne e contrastarne la diffusione, adottando un approccio sistemico e multilivello, sia a livello nazionale che internazionale.*"
- Il PdP presenta due **obiettivi annuali di reazione esterna** all'emergenza sanitaria, rientranti in un **obiettivo triennale** decisamente più generico.
- ***È presente un riferimento generale allo* smart working**, cui si è fatto ricorso durante l'emergenza, senza che ciò si traduca in obiettivi ad hoc.

Obiettivi triennali (reazione esterna)	*Indicatori*	*Target*
Sviluppo di metodologie e strumenti a supporto della programmazione del servizio sanitario nazionale per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di qualità, efficacia, efficienza e appropriatezza	*Numero delle proposte di revisione e aggiornamento dei LEA istruite ai fini del miglioramento dell'efficacia delle cure erogate dal Servizio sanitario Nazionale / Numero delle proposte pervenute sul portale del Ministero*	*85%*
Obiettivi annuali (reazione esterna)	***Indicatori***	***Target***
Individuazione delle modalità di determinazione di una specifica funzione assistenziale e di un incremento tariffario da riconoscere alle strutture inserite nei piani adottati in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, in ragione dei maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti, alla gestione e alle attività rese a pazienti COVID	*Documenti predisposti su documenti da predisporre*	*100%*

Monitoraggio della risposta organizzativa dei sistemi sanitari regionali all'emergenza nazionale Covid-19 in base ai dettati delle circolari ministeriali in materia di Linee di indirizzo assistenziali del paziente critico (29/02/2020) e di incremento dei posti letto del Ssn (01/03/2020)	*Numero delle Regioni e delle PA monitorate / Numero totale Regioni e PA*	*100%*

Tabella 21 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.14

- Il PdP è stato approvato il 06.11.2020, ad anno avanzato. Pertanto, era ragionevole attendersi la **presenza adeguatamente strutturata, anche se tardiva, di un'architettura programmatica resiliente rispetto all'emergenza epidemiologica**
- Il **piano** è "**snello**" e ci sono **diversi riferimenti generali alla pandemia**.
- **Premessa**: "*Nella redazione del presente Piano, si è inoltre tenuto conto delle dinamiche che caratterizzano, per l'anno 2020, il contesto di riferimento nell'ambito del quale il MIN.14 si trova ad operare. Sul versante esterno, la funzione del presente Piano - quale strumento finalizzato a sostenere i processi decisionali, favorire la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi programmati e comunicare agli stakeholder le priorità individuate e i risultati attesi dell'azione amministrativa - risulta rafforzata in ragione delle contingenze che impongono il massiccio ricorso al lavoro agile, quale modalità privilegiata di svolgimento della prestazione lavorativa, che esige l'implementazione e il consolidamento di metodi di valutazione improntati al raggiungimento dei risultati, al fine di adattarli a un'attività lavorativa gestita per obiettivi. Sul fronte interno, nella stesura del documento, si è tenuto conto dell'attuale fase di transizione che investe l'assetto ordinamentale del Ministero, come noto recentemente istituito con decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1 recante "Disposizioni urgenti per l'istituzione del MIN.14 e del MIN.10", convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12*".
- **Contesto Interno ed Esterno**: "*Il contesto esterno, connotato dal complessivo aumento delle risorse pubbliche - nazionali ed europee - da destinare all'istruzione, quale risposta alla grave crisi economica e sociale provocata dalla pandemia, pone le condizioni per invertire il trend discendente dei finanziamenti e per dare risposte adeguate a intercettare in modo sistematico e a superare le difficoltà del sistema*". "*Su tale contesto generale incidono attualmente le emergenze conseguenti alla pandemia da COVID-19.*"
- **Priorità politiche**: innovazione digitale per la didattica, la semplificazione amministrativa e l'abbattimento della burocrazia per le scuole
- In un **obiettivo triennale e in un obiettivo annuale di reazione esterna** compaiono riferimenti alla didattica digitale. Anche se la formulazione degli obiettivi e degli indicatori non contiene collegamenti espliciti all'emergenza sanitaria, dalla lettura delle note introduttive della pianificazione triennale è possibile dedurre che la reazione all'emergenza sanitaria è considerata un'occasione di accelerazione nel processo di digitalizzazione delle scuole già programmato:
  - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione. Tra le finalità si legge: "*Favorire e accelerare la transizione digitale nella scuola sia sotto il profilo didattico che gestionale. Attenzione particolare merita, anche in ragione della straordinarietà della situazione di emergenza, la necessità di cogliere pienamente le opportunità offerte dalla tecnologia per costruire ambienti di apprendimento innovativi e più funzionali alle rinnovate esigenze educative e formative; innovare e garantire la didattica attraverso il pieno sfruttamento e l'educazione al corretto utilizzo degli strumenti digitali; potenziare le opportunità formative del personale della scuola; favorire la semplificazione e la trasparenza degli adempimenti amministrativi e modernizzare la gestione dell'intero sistema scolastico*"
  - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione. Nell'ambito delle competenze istituzionali, si legge: "*Fondamentale sarà l'organizzazione di aggiuntivi piani di aiuto e di intervento volti a superare l'emergenza scolastica, sociale e culturale attraverso l'individuazione tempestiva, di concerto con il Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di percorsi e azioni finalizzate al supporto delle comunità scolastiche colpite dalle emergenze sanitarie, calamità naturali o altri eventi da cui derivino fenomeni di emergenza educativa*"
  - Inoltre: "*Nell'attuale contesto, contraddistinto dall'emergenza epidemiologica da Covid19 vissuta sull'intero territorio nazionale, il Dipartimento è impegnato in iniziative di supporto alle istituzioni scolastiche sia in termini di finanziamenti, sia in termini di azioni volte a favorire il ricorso alla didattica a distanza (DAD), settore attualmente in fase di rapida evoluzione anche come didattica digitale integrata (DDI), al fine di tutelare il diritto all'istruzione e il sostegno alle famiglie attraverso la fornitura di dispositivi digitali e di sistemi di connettività. È stata istituita, inoltre, dal Dipartimento una task force per le emergenze educative per rispondere alle richieste di assistenza da parte delle scuole. Si tratta di un lavoro di backstage, volto a tutelare la privacy e i diritti degli studenti, con particolare attenzione ai meno abbienti e agli studenti con particolari esigenze educative. Le numerose iniziative rappresentano un'importante occasione per considerare la situazione emergenziale come un'opportunità per innovare e migliorare ulteriormente la didattica e rendere il nostro sistema scolastico capace di affrontare le sfide della modernità*"
- Il **riferimento generale al lavoro agile** non si traduce esplicitamente in connessi obiettivi.

Obiettivi triennali (reazione esterna)	*Indicatori*	*Target*
Interventi di innovazione dell'istruzione scolastica e per la scuola digitale	*Numero di istituzioni scolastiche che hanno avviato iniziative di sviluppo delle competenze digitali / Numero di istituzioni scolastiche * 100*	*85*
	*Numero di istituzioni scolastiche dotate di attrezzature per la didattica digitale / Numero di istituzioni scolastiche*100*	*75*
Obiettivi annuali (reazione esterna)	***Indicatori***	***Target***
Supportare il processo di sviluppo della didattica in chiave digitale	*Numero di istituzioni scolastiche che hanno avviato iniziative di sviluppo delle competenze digitali/totale delle istituzioni scolastiche*100*	*83*
	*Numero di istituzioni scolastiche dotate di attrezzature digitali per la didattica /totale delle istituzioni scolastiche*100*	*75*

Tabella 22 – Evidenze empiriche analitiche sulla Resilienza Programmatica nel PdP del MIN.12

- Il PdP è stato approvato il 23.12.2020, oramai ad anno concluso. Pertanto, era ragionevole attendersi la **presenza adeguatamente strutturata, anche se troppo tardiva e quindi non utile, di un'architettura programmatica resiliente rispetto all'emergenza epidemiologica**.
- Il **piano** è "**snello**" e contiene diversi **riferimenti generali alla pandemia:** nella pianificazione triennale, all'inizio del quadro di riferimento e all'interno degli Obiettivi Triennali dell'amministrazione. Negli obiettivi annuali ci sono numerosio riferimenti alla pandemia.
- **Pianificazione triennale**: "*Gli obiettivi specifici del presente Piano sono declinati in coerenza con gli obiettivi strategici assegnati ai Centri di Responsabilità Amministrativa dalla Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2020, e sono in linea con quelli indicati in Nota Integrativa a Legge di Bilancio 2020-2022. Gli stessi sono stati adeguati all'atto di indirizzo straordinario del 31 luglio 2020 conseguente all'emergenza COVID-19*".
- **Quadro di riferimento**: tutto il paragrafo è collegato alle problematiche inerenti all'emergenza COVID. "*Le conseguenze dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sono destinate ad ipotecare in misura rilevante gli esiti della attività economica programmata per l'anno in corso imprimendo al quadro macroeconomico generale elementi di incertezza e di fragilità che, coniugandosi con preesistenti difficoltà strutturali, impongono una riconsiderazione delle previsioni formulate e l'avvio urgente di percorsi, concreti e differenziati, in vista di una effettiva ripresa. La valutazione degli effetti che il prolungato blocco dovuto all'epidemia avrà sui diversi settori interessati è soggetta a continui aggiornamenti e dubbie sono le proiezioni circa la velocità di recupero ed i tassi di crescita per il 2021. Ciò in particolare per gli effetti derivati al settore dagli andamenti della domanda interna, dalle complesse vicende legate alle criticità sull'export dei prodotti agroalimentari e dalle eccezionali difficoltà registrate sul fronte HORECA.*"
- **Pianificazione Triennale**: "*Il ritardo nell'approvazione del presente Piano consegue ai processi di riorganizzazione che si sono succeduti nel 2019 e nel 2020, oltre alle implicazioni conseguenti alla emergenza Covid-19 dal febbraio 2020". "In questa prospettiva, la pianificazione triennale si focalizza sui temi centrali per l'attuazione dei programmi del rilancio e del recovery plan, individuando un ristretto numero di obiettivi essenziali e di ampia portata che hanno carattere trasversale, perché al rispettivo conseguimento concorrono tutte le strutture del MIPAAF, oltre all'intero sistema degli enti vigilati e delle società controllate e partecipate, come richiamato dallo stesso Atto di indirizzo.*"
- ***È presente un*** **unico obiettivo triennale di reazione interna**, e un **connesso obiettivo annuale**, incentrati sullo **smart working**.
- Sono presenti **8 obiettivi annuali di reazioni esterna**, tutti etichettati con la formula "**gestione emergenza COVID 19**"
- La **vera e propria resilienza programmatica** pare **destinata al ciclo 2021-2023**: "*D'intesa con l'OIV, l'Amministrazione intende avviare .il ciclo di programmazione 2021-2023 sulla base di un nuovo quadro di riferimento metodologico e un nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), rispondente alle indicazioni ricevute dal DFP. Il piano della performance 2020-2022, costituisce un passo intermedio in tale direzione, che tiene conto del riposizionamento degli obiettivi conseguente all'emergenza Covid-19, e alla luce dell'atto di indirizzo straordinario adottato dalla Ministra Onorevole Teresa Bellanova per il 2020 in data 31 luglio 2020.*"

Obiettivi triennali (reazione interna)	***Indicatori***	***Target***
Miglioramento della qualità della programmazione strategica e della verifica sul raggiungimento degli obbiettivi e attraverso la messa a regime del Ciclo della Performance e rafforzamento delle strutture organizzative del MIPAAF	*Rafforzamento organizzativo delle strutture ministeriali;*	*Stabilizzazione lavoro agile secondo indicazioni DFP, con forme di controllo sui risultati*
Obiettivi annuali (reazione interna)	***Indicatori***	***Target***
Gestione emergenza Covid 19 - Predisposizione e messa in opera dei sistemi informativi per consentire lo smart working durante l'emergenza COVID-19	*Numero di connessioni VPN attivate.*	*> 300*
Obiettivi annuali (reazione esterna)	***Indicatori***	***Target***
Gestione emergenza Covid 19 - Concorso alle strategie di mitigazione degli effetti della pandemia nel settore forestale e per il rilancio della filiera.	*Predisposizione di dossier, partecipazione alle riunioni, rilascio di pareri.*	*2*
Gestione emergenza Covid 19 - Attuazione misure emergenziali pervenute nell'anno	*Emanazione Decreti in supporto alle imprese agricole per la gestione dell'emergenza sanitaria. Trasferimento delle risorse pervenute.*	*3*
Gestione emergenza Covid 19 - Provvedimenti a supporto del settore agricolo	*Emanazione decreti a favore delle aziende agricole a supporto della crisi generata dalla pandemia in corso.*	*> 10*
Gestione emergenza Covid 19 - Alta consulenza inerente COVID 19 nelle relazioni rese	*Relazioni di consulenza*	*1*
Gestione emergenza Covid 19 - Ridurre gli effetti economici negativi derivanti dalla pandemia	*Liquidazione di pagamenti previsti a livello nazionale per contrastare l'emergenza COVID-19 e per sostenere l'economia di settore*	*> 3.000*

Gestione emergenza Covid 19 - Sostegno per il settore ristorazione	*Decreto per la gestione del Fondo per la ristorazione*	*1*
Gestione emergenza Covid 19 - Effettuazione di un Piano di controllo a tutela del consumatore assicurando informazioni corrette nel commercio elettronico.	*Partecipazione a programma coordinato di controllo europeo: attività di controllo sulle vendite e sulla pubblicità on line di prodotti alimentari con riferimenti alla prevenzione e alla cura del "COVID-19"*	*1*
Gestione emergenza Covid 19 - Assicurando l'espletamento delle funzioni delle strutture di controllo autorizzate dall'ICQRF e garantendo la formazione professionale e lo sviluppo delle competenze del personale durante l'emergenza epidemiologica nel rispetto delle misure di prevenzione disposte dall'Autorità a tutela della salute	*N. atti predisposti/N. richieste di indirizzi e* *pareri pervenute* *N. attività formative realizzate mediante modalità da remoto/N attività formative programmate da riorganizzare con la didattica a distanza.*	*100%* *100%*

2.6.3. La prospettiva: le traiettorie evolutive della programmazione

Dall'analisi delle evidenze empiriche generali e analitiche, si può dedurre l'inadeguato livello "medio" di resilienza programmatica dei Ministeri che, in termini più ampi, racconta come le storiche difficoltà di costruire programmazioni adeguate in tempi ordinari, delle PA italiane, vengano acuite in tempi di crisi.

Per contro, la genetica capacità italica di resilienza ha spesso e in parte sopperito alle difficoltà programmatiche strutturali delle organizzazioni.

Occorrerebbe imparare dalle criticità e, anche alla luce dell'esperienza che il Paese e le PA stanno vivendo a seguito dell'emergenza sanitaria, cogliere l'occasione per:

- costruire modelli di programmazione e, più in generale, anche di misurazione e valutazione, rendicontazione delle performance delle PA secondo le indicazioni metodologiche delle LG 1, 2, 3 del DFP (si veda il paragrafo 2.7.1);
- sviluppare questi ultimi, secondo le preannunciate indicazioni del DFP, verso **modelli di Public Value Governance**[7]:
  a) fondati sul presupposto del **presidio delle condizioni abilitanti**, ovvero dei livelli di salute dei Ministeri, a partire dalle innovazioni organizzative (es. **lavoro agile e POLA**) e digitali (*digital transformation*);
  b) orientati verso l'orizzonte della **creazione di Valore Pubblico**, ovvero del miglioramento del **benessere equo** (BES) e dello **sviluppo sostenibile** (SDGs), da parte delle singole PA;
  c) rafforzati da azioni sinergiche di **filiera**, nell'ottica della co-creazione di valore insieme ad altre PA, imprese e stakeholder e della co-produzione di valore insieme ai cittadini;
  d) fondati su **quattro pilastri** di tipo **politico**, **manageriale**, **civico-partecipativo**, **funzionale**.

7. Nella letteratura scientifica mondiale, il Modello di "Public Value Governance" nasce dall'idea di colmare lo spazio di congiunzione tra gli approcci scientifici del Performance Management, del Public Value e della Public Governance: del primo si prende in dote la strumentazione di gestione e misurazione delle performance, del secondo l'orizzonte del VP, del terzo la governance collaborativa con soggetti pubblici, privati e no profit.

Figura 1 – Il Modello di Public Value Governance

I quattro sviluppi sopracitati (a, b, c, d) vengono trattati analiticamente nel seguito.
a) Il modello di Public Value Governance si fonda sul basamento del presidio delle condizioni abilitanti (Figura 1). In particolare, le attenzioni del DFP si sono recentemente focalizzate sulla condizione abilitante della **salute organizzativa**, attraverso le innovazioni organizzative introdotte dal DM 9 dicembre 2020 e dalle **Linee Guida su "Pola e indicatori di performance"**.
Tali LG forniscono indicazioni di principio ("Far But Close") sul Lavoro Agile e indicazioni metodologiche sulla struttura e sui contenuti minimi del POLA (Piano Organizzativo del Lavoro Agile), il quale va costruito come una sezione del Piano della Performance, dedicata ai necessari processi di innovazione amministrativa da mettere in atto nelle amministrazioni pubbliche ai fini dell'attuazione e dello sviluppo progressivo del lavoro agile. Il POLA è un documento di programmazione organizzativa, adottato dall'amministrazione, sentite le organizzazioni sindacali, all'interno del quale l'amministrazione riporta i seguenti contenuti minimi:
Parte I) Sintesi sull'attuazione e sullo sviluppo del lavoro agile (da dove si parte?);
Parte II) Modalità attuative (come attuare il lavoro agile?);
Parte III) Soggetti, processi e strumenti del lavoro agile (chi fa, che cosa, quando e come per attuare e sviluppare il lavoro agile?);
Parte IV) Programma di sviluppo del lavoro agile (come sviluppare il lavoro agile?). In particolare, il "programma di sviluppo del lavoro agile", il vero e proprio piano di attuazione e sviluppo del lavoro agile, è articolato in tre fasi: fase di avvio, fase di sviluppo intermedio, fase di sviluppo avanzato, distribuite entro un intervallo massimo di tipo triennale. Nel programma di sviluppo ciascuna amministrazione inserisce i seguenti contenuti: le condizioni abilitanti del lavoro agile (misure organizzative, percorsi formativi del personale anche dirigenziale, risorse economico-finanziarie, requisiti tecnologici); le modalità e lo stato di implementazione del lavoro agile, prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene; il contributo del lavoro agile alle performance organizzative e individuali; gli impatti interni ed esterni del lavoro agile.
b) Il modello di **Public Value Governance di ente** finalizza la programmazione, e tutto

il ciclo delle performance, verso l'orizzonte della **creazione di Valore Pubblico.**
Per **Valore Pubblico, in senso stretto**, s'intende l'insieme equilibrato degli **IMPATTI** esterni prodotti dalle politiche dell'ente **SUL** livello di **BENESSERE** economico, sociale, ambientale (e in epoca COVID anche sanitario) dei cittadini.
Il **Valore Pubblico, in accezione ampia**, può essere concepito quale **VOLANO** per mettere a sistema le diverse dimensioni **di** performance (**impatti esterni, efficacia, efficienza, impatti interni o salute**) di un ente, governandone il loro perseguimento in modo equilibrato e funzionale **verso i BES e/o gli SDGs**.
c) Il modello di **Public Value Governance di filiera** finalizza la programmazione, e tutto il ciclo delle performance, verso l'orizzonte della **co-creazione e** della **co-produzione di Valore Pubblico**.
Per **Valore Pubblico, in senso stretto**, s'intende l'insieme equilibrato degli **IMPATTI** esterni prodotti dalle politiche della filiera di PA, imprese e cittadini, **SUL** livello finale di **BENESSERE** economico, sociale, ambientale (e sanitario) dei cittadini.
Il **VP, in accezione ampia**, può essere concepito quale **VOLANO** per mettere a sistema le diverse dimensioni **di** performance (**impatti esterni, efficacia, efficienza, impatti interni o salute**) della filiera di PA, imprese e cittadini, governandone il loro perseguimento in modo equilibrato e funzionale **verso BES e/o SDGs comuni e trasversali**.
d) Il modello di **Public Value Governance** (Bryson et al. 2014)**, sia di ente che di filiera**, finalizza le performance verso i BES e gli SDGs, poggiandosi su quattro pilastri:

- I pilastro, di tipo politico: "***Public Value Policy***"
- II pilastro, di tipo manageriale: "***Public Value Management***"
- III pilastro, di tipo partecipativo: "***Public Value Participation***"
- IV pilastro, di tipo funzionale: "***Integration for public value***"

I pilastro, di tipo politico: si ha «***Public Value Policy» quando la governance*** politica ha visione di medio-lungo respiro (Kooiman 1993; Rhodes 1997) ed esprime commitment verso il Valore Pubblico e, quindi, verso il miglioramento del benessere e lo sviluppo sostenibile. I primi a credere che la missione istituzionale dell'amministrazione sia la creazione di valore a favore del proprio pubblico di utenti, stakeholder e cittadini, dovrebbero essere gli organi di indirizzo politico (Jorgensen, Bozeman 2007). La governance dovrebbe impostare le proprie politiche in funzione del mantenimento e del miglioramento del livello di benessere economico, sociale, ambientale (Benington 2009) (e sanitario in epoca COVID-19) dei cittadini, secondo l'ottica di equità e sostenibilità. Quindi gli obiettivi specifici e le performance attese nel Piano della Performance dovrebbero essere sistematizzati in modo funzionale agli indicatori di BES e agli SDGs.
II pilastro, di tipo manageriale: si ha «***Public Value Management» in presenza di commitment manageriale verso la crescita del livello di salute delle risorse dell'ente, presupposto per la creazione di*** Valore Pubblico (Meneguzzo, Cepiku 2008). I primi alleati degli organi di indirizzo politico e co-protagonisti nel perseguimento del Valore Pubblico dovrebbero essere i dirigenti e il personale in posizione di responsabilità, oltre che il personale tecnico-amministrativo da essi guidato. Il "Public Value Manager" è un dirigente o un responsabile (di struttura organizzativa, di processo o di progetto) capace di sollevare lo sguardo organizzativo dalla situazione lavorativa contingente e specifica e di finalizzare l'azione amministrativa propria e dei suoi collaboratori in funzione della generazione del Valore Pubblico (Moore 1995; Mintrom,

Luetjens 2017), partendo dalla cura e dal miglioramento del livello di salute delle risorse : in particolare, progettando e implementando un sistema di gestione e sviluppo delle risorse umane (LG 5/2019). Esso dovrebbe essere scelto e formato non tanto e non solo sulle competenze tecniche e specialistiche, quanto e sempre più sulle "soft skill" funzionali alla generazione di Valore Pubblico (Public Value Skill) (Deidda Gagliardo 2015; Bovaird et al. 2016). Esso dovrebbe guidare i propri collaboratori secondo stili di leadership autorevoli e ispirati al "nudge", ovvero secondo un approccio di "spinta gentile al cambiamento" (Viale, 2018). Il Public Value Manager dovrebbe favorire la transizione dell'ente da logiche organizzative tradizionali (funzionali, gerarchiche, matriciali, ecc) verso logiche innovative di processo e di progetto, ispirate alla semplificazione e condotte in chiave digitale.

III pilastro, di tipo partecipativo: si ha «***Public Value Participation» quando nelle diverse fasi del ciclo si ricerca il miglioramento del livello di salute interno delle risorse e del livello di benessere esterno dei portatori di interesse con la loro partecipazione, secondo quando suggerito dalle L***G 4/2019. Il Valore Pubblico andrebbe osservato con gli occhi dei destinatari delle politiche dell'ente e dovrebbe essere generato con il loro contributo partecipativo (Benington 2009). Utenti, stakeholder interni ed esterni e cittadini, andrebbero coinvolti nelle varie fasi del ciclo della performance (Alford 2009; Osborne 2010; Cepiku, Giordano 2014): in fase di programmazione i "contributors" interni ed esterni, potrebbero contribuire ad identificare le esigenze prioritarie, a valutare le possibili opzioni strategiche (*co-commissioning*), a progettare le possibili soluzioni operative (*co-design*); in fase di gestione, i "contributors" interni ed esterni potrebbero partecipare alla gestione (*co-management*) e alla erogazione (*co-production*) di servizi pubblici; in fase di misurazione, i "contributors" interni ed esterni potrebbero fornire feedback sui risultati dell'Ente utili a giudicare, nella successiva fase della valutazione, le performance organizzative e gli impatti da esse prodotti (*co-evaluation*) e, di conseguenza, a riprogrammarli in modo migliorativo. La partecipazione dovrebbe essere "responsabile": a tal fine andrebbe costruita e realizzata con un approccio "negoziale" (ossia, previa contrattazione dei sacrifici che si è disposti a sopportare per godere dei benefici richiesti) e "accountable" (ovvero, in forma di rendicontazione permanente degli impegni e dei risultati).

IV pilastro, di tipo funzionale: «***Integration for Public Value***» (si veda la Figura 2).

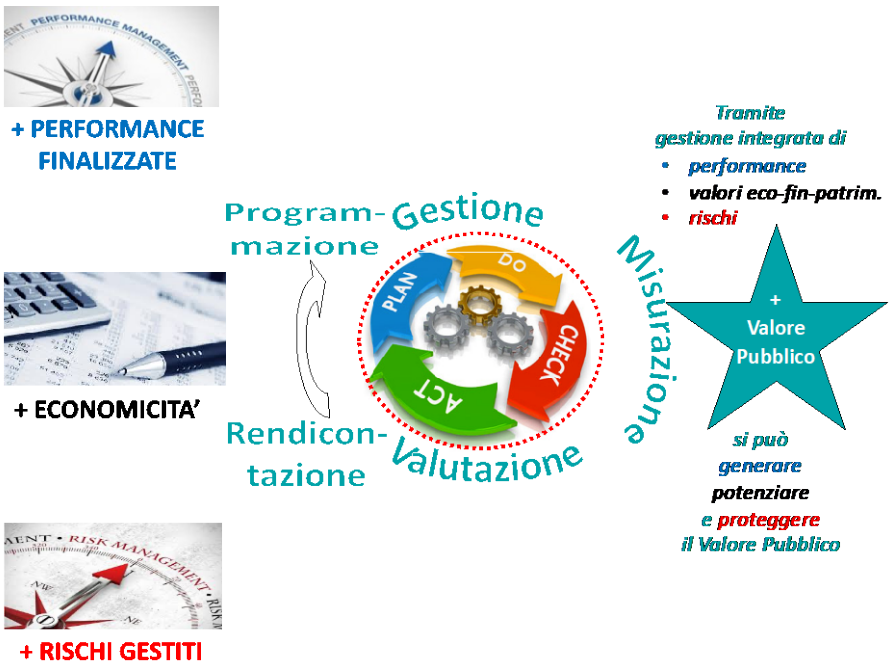
Il Ciclo del Performance Management (in posizione di CICLO GUIDA) può essere utilizzato come leva di creazione del Valore Pubblico.

Il Ciclo del Bilancio (in posizione di CICLO AUSILIARIO) può essere utilizzato come leva di sostegno e potenziamento patrimoniale, finanziario ed economico del VP.

Il Ciclo del Risk Management (in posizione di CICLO AUSILIARIO) può essere utilizzato come leva di protezione dall'erosione o dalla minore creazione del VP.

Pertanto, si ha «***Integration for Public Value creation, enhancement and protection»», quando i processi e gli strumenti di miglioramento delle performance***, i processi e gli strumenti di sostegno e potenziamento economico-finanziario-patrimoniale e i processi e gli strumenti di gestione dei rischi sono sinergicamente integrati nel ciclo di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione del Ministero e, eventualmente, della filiera (Arena et al. 2017).

Figura 2 – Sistema integrato per la creazione, il consolidamento e la protezione di Valore Pubblico



Bibliografia

Alford J. (2009), *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-Production*, Basingstoke: Palgrave.
Anthony R.N., Govidarayan V. (2001), *Management Control Systems*, McGraw-Hill, International Editions
Arena M., Arnaboldi M., & Palermo T., (2017). *The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study*, in «Accounting, Organizations and Society», 62, 65–81.
Bakker A., Biehler R., Konold C. (2004). *Should young students learn about box plots. Curricular development in statistics education*, International Association for Statistical Education
Baxter P., Jack S. (2008). *Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers*.13(4), 544-559.
Benington J., (2009). *Creating the public in order to create public value?,* in «International Journal of Public Administration", 32(3–4), 232–249.
Black S., Briggs S., Keogh W. (2001), *Service quality performance measurement in public/private sectors*, in «Managerial Auditing Journal», 16(7), pp. 400-405.
Bouckaert G. (1993), *Measurement and Meaningful Management*, in «Public Productivity & Management Review», 17(1)
Bouckaert G., Halligan J. (2007), *Managing Performance: international comparisons,* Routledge, London.
Bovaird T., Stoker G., Jones T., Loeffler E., & Pinilla Roncancio M., (2016). *Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK*, in «International Review of Administrative Sciences», 82(1), 47–68.
Boyne G., Gould-Williams J. (2003), *Planning and performance in public organizations*, in «Public Management Review», 5(1)
Bryson J. M., Crosby B. C., & Bloomberg L., (2014). *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in «Public Administration Review», 74(4), 445–456
Caramiello C. (1994), *L'indagine prospettiva nel campo aziendale*, Cursi, Pisa
Cepiku D., Giordano, F., (2014), *Co-production in developing countries: insights from the community health workers experience*, in «Public Management Review», 16, 37-41.
Chang H. (2006), *Development of performance measurement systems in quality management organisations*, in «The Service Industries Journal», 26(7)
Chiucchi M.S. (2012), *Il metodo dello studio di caso nel Management Accounting*, Giappichelli, Torino
Creswell J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design*, Sage Publishing, Los Angeles

Deidda Gagliardo E. (2007), *Il Sistema Multidimensionale di Programmazione a supporto della Governance Locale*, Giuffrè, Milano
Deidda Gagliardo E. (2015), *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Collana Rirea Aziende n. 30, RIREA, Roma
Deidda Gagliardo E., Bigoni M., Papi L., Gobbo G. (2019*). La programmazione dei Ministeri nella nuova stagione della performance. Dalla burocrazia della performance alla performance utile*, in «Management Control», n. 1/2019, 169-189.
Deidda Gagliardo E., Papi L., Gobbo G., Ievoli R. (2020a). *La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*. «Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale» , vol. 9-12, 317-335
Deidda Gagliardo E., Papi L., Gobbo G., Ievoli R. (2020b). *Qualità e coerenza degli strumenti di programmazione e rendicontazione delle performance dei Ministeri*. Paper presentato al "Convegno Sidrea 2020" (Virtual Meeting), 20 e 27 Novembre 2020, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Bari.
Del Bene L. (2014), *L'applicazione del d.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L'esperienza del Comune di Livorno*, in «Azienda pubblica», n. 1
Duit A., (2016), *Resilience Thinking: Lessons for Public Administrations,* in «Public Administration», 92(2), 364-380.
Fattore G. (2005). *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Egea, Milano.
Garlatti A., Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Etas, Milano
Gobbo G., Papi L., Bigoni M., Deidda Gagliardo E. (2016), *La valutazione delle performance nelle PA nella prospettiva del Valore Pubblico*, in Marchi L., Lombardi R., Anselmi L. (a cura di), *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione*, SIDREA 2016, FrancoAngeli, Milano
Gustafsson J., (2017). *Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study*.
Kooiman J., (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publishing.
Jorgensen T. B., Bozeman B., (2007). *Public values: An inventory*, in «Administration and Society», 39(3), 354–381.
Locke E.A., Latham G.P. (1990), *A theory of goal setting and task performance*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs
Meneguzzo M. (2006), *La strategia e la governance delle PA*, in Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano
Meneguzzo M., Cepiku D., (2008). *Coordinamento e gestione strategica delle reti: profili e competenze del network manager*.
Mintrom M., Luetjens J., (2017) *Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management*, in «Policy Studies Journal», 45(1), 170–190.
Moore M. H. (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
Mussari R. (2011), *Economia delle PA*, McGraw-Hil, Milano
Nisio A., De Carolis R., Losurdo S. (2013), L'introduzione del Performance Measurement, Management and Improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane, in «Azienda pubblica», n. 2
O'Flynn J. (2007), *From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications*, in «Australian Journal of Public Administration», Vol. 66 No. 3
Osborne S. P. (2010), Delivering Public Services: Time for a New Theory? *Public Management Review*, 12:1 pp1–10.
Ostrom E. (1973), *The need for multiple indicators in measuring the output of public agencies*, in «Policy Studies Journal», 2(2)
Papi L., Bigoni M., Bracci E., Deidda Gagliardo E (2018), Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate, in *Public Money & Management*
Pavan A, Reginato E. (2012), *Programmazione e controllo nelle PA. Gestione per obiettivi e contabilità integrata*, Giuffrè, Milano
Pollanen R.M. (2005), *Performance measurement in municipalities. Empirical evidence in Canadian context*, in «International Journal of Public Sector Management», 18(1)
Pollitt C., Bouckaert G. (2009), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.
Pozzoli S. (2001), *Il controllo direzionale negli enti locali, dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, FrancoAngeli, Milano
Pun K.F., White A.S. (2005), *A performance measurement paradigm for integrating strategy formulation: a review of systems and frameworks*, in «International Journal of Management Review», 7(1)

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*: Open University Press.
Steccolini I. (2003), *L'accountability delle PA. Definizione, profili di classificazione, evoluzione*, in Pezzani F. (a cura di), *L'accountability delle PA*, Egea, Milano
Talbot C. (2011), *Paradoxes and prospects of public value*, in «Public Money & Management», vol. 31, issue 1, January
Tuck N., Zaleski G. (1996), *Criteria for developing performance measurement systems in the public sector*, in «International Journal of Public Administration», 19(11-12)
Van Dooren W., Bouckaert G. e Halligan J. (2010), *Performance management in the public sector*, Routledge, London
Walker R., Boyne G. (2006), *Public management reform and organizational performance*, in «Journal of Policy Analysis and Management», 25(2), pp. 371-393
Yin R. (1994). *Case study research: Design and methods, Sage Publishing*, Beverly Hills, CA.
Viale R. (2018). *Oltre il Nudge: libertà di scelta, felicità e comportamento*, Il Mulino, 2018.
Yu C. H., Jannasch-Pennell A., DiGangi S. (2011), *Compatibility between text mining and qualitative research in the perspectives of grounded theory, content analysis, and reliability*. The Qualitative Report, 16(3)
Ziruolo A. (2013), *Contabilità e bilancio degli enti locali: tendenze evolutive e applicative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna

2.7. APPALTI PUBBLICI: SISTEMI DI MONITORAGGIO E VIGILANZA

A cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al[1]

2.7.1. Il quadro generale

2.7.1.1. Il quadro generale normativo

In seguito alla segnalazione da parte della Cina (31 dicembre 2019) di un cluster di casi di polmonite a eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, in data 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina.

Dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati a partire dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, con delibera del 31 gennaio 2020 il Governo ha proclamato lo stato di emergenza sanitaria per una durata di sei mesi (dunque, sino al 31 luglio 2020) e messo in atto le prime misure contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale. Con successive delibere del Consiglio dei Ministri lo stato di emergenza è stato prorogato dapprima fino al 15 ottobre 2020 (delibera del 29 luglio), poi sino al 31 gennaio 2021 (delibera del 7 ottobre 2020) e, in ultimo, sino al 30 aprile 2021 (delibera del 13 gennaio 2021).

Al fine di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria da COVID-19 e di favorire un più celere acquisto di lavori, servizi e forniture da parte delle Stazioni appaltanti, nel corso del 2020 sono stati adottati numerosi provvedimenti normativi ad hoc che hanno inciso anche sul Codice dei contratti pubblici e sugli adempimenti imposti alle Amministrazioni in materia di trasparenza e anticorruzione.

In particolare, al fine di snellire e velocizzare le procedure di affidamento di lavori e servizi e di acquisizione di forniture in settori ritenuti strategici nel quadro emergenziale, con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27) recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*" sono state introdotte deroghe al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che hanno avuto come comune denominatore la valutazione *ex ante*, da parte del legislatore, della sussistenza di ragioni di estrema urgenza tali da giustificare la previsione di procedure semplificate, caratterizzate dalla riduzione o totale soppressione del confronto competitivo.

Con il medesimo decreto legge, poi in parte modificato con il decreto legge del 8 aprile 2020, n. 23, è stata inoltre disposta la sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi e il differimento degli effetti degli atti amministrativi in scadenza. Con-

1. Hanno contribuito:
- Manuela Saggiomo per la ricostruzione del quadro normativo e degli interventi dell'ANAC (2.7.1.1 e 2.7.1.2) e i pareri di congruità del prezzo ex art. 163, comma 9, D.Lgs. n. 50/2016 (2.7.3.1);
- Rosario Riccio e Cristina Riacà per il quadro generale del mercato degli appalti per beni e servizi funzionali alla gestione della fase emergenziale (2.7.2);
- Marco Natalicchi per le elaborazioni e i grafici esplicativi dei pareri di congruità durante l'emergenza COVID-19 (2.7.3.3);
- Davide Conforti per l'analisi dei prezzi (2.7.3.4);
- Corrado Lupini, Marco Natalicchi e Manuela Saggiomo per la revisione finale del testo.

testualmente, i decreti legge *de quibus* hanno disposto in capo alle Amministrazioni l'obbligo di adottare ogni misura organizzativa idonea ad assicurare la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti.
Ulteriori disposizioni sulla materia dei contratti pubblici sono state poi introdotte con il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", e con il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", il cui obiettivo è quello di rilanciare il Paese attraverso gli appalti, la digitalizzazione, l'ambiente e la green economy.
Il decreto legge n. 76/2020 (decreto semplificazioni) prevede, in particolare, misure urgenti volte a realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture, attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia e a introdurre misure di semplificazione procedimentale, di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale oltre a misure in materi di ambiente e di green economy.
Ulteriori deroghe al Codice dei contratti sono inoltre contenute nelle ordinanze del Capo della Protezione Civile (Ocdpc) e, in particolare, nell'art. 3 dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020, recante "*Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.32 dell'8 febbraio 2020).
L'ordinanza riguarda:

1. tutti gli interventi urgenti e necessari all'organizzazione e all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza oltre che per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con particolare riferimento: alla prosecuzione delle misure urgenti già adottate dal Ministro della salute; alla disposizione di eventuali ulteriori misure di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale; al rientro delle persone presenti nei paesi a rischio e al rimpatrio assistito dei cittadini stranieri nei paesi di origine esposti al rischio; all'invio di personale specializzato all'estero; all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi;
2. gli interventi per il ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento dalla specifica emergenza e all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea.

Per quanto attiene l'ambito di applicazione soggettivo, l'ordinanza concerne gli interventi eseguiti dalla Protezione Civile e dai soggetti attuatori - individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati - che agiscono sulla base di specifiche direttive adottate sempre dalla Protezione Civile.
Anche la Commissione Europea, in seguito al dilagare dell'emergenza sanitaria causata dall'epidemia COVID 19, è intervenuta adottando la Comunicazione (2020/C 108 I/01) recante "*Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid19*". Con il predetto atto sono state evidenziate le opzioni e i margini di manovra possibili a norma del quadro dell'UE di cui alle Direttive 2014 in materia di appalti pubblici per l'acqui-

sto di forniture, servizi e lavori necessari per affrontare la crisi.
Inoltre, con la suddetta Comunicazione, superando il quadro di riferimento delle Direttive 2014, nell'ottica di promuovere, nell'attuale situazione di emergenza, una collaborazione più stretta tra stazioni appaltanti e mercato per far fronte all'esigenza di soluzioni alternative e possibilmente innovative fruibili in tempi rapidi, la Commissione suggerisce il coinvolgimento degli operatori economici mediante strumenti digitali innovativi o l'organizzazione di eventi telematici.
Le ulteriori soluzioni operative suggerite dalla Commissione per garantire nell'immediato la disponibilità dei dispositivi di protezione individuale, quali mascherine e guanti protettivi, dispositivi medici, in particolare ventilatori polmonari, altre forniture mediche, ma anche di infrastrutture ospedaliere e informatiche si riferiscono, invece, al ricorso a previsioni già presenti nel sistema normativo di riferimento che, in sintesi, sono le seguenti:

1. ricorso alla riduzione dei termini delle procedure ordinarie di aggiudicazione; l'urgenza legata all'emergenza in corso consente, infatti, di avvalersi della possibilità di ridurre considerevolmente i termini per accelerare le procedure aperte o ristrette:
   1.1. per la procedura aperta il termine di 35 giorni per la presentazione delle offerte può essere ridotto a 15 giorni (art. 60, comma 3, D.Lgs. n. 50/2016);
   1.2. per la procedura ristretta, il termine di 30 giorni per la presentazione di una domanda di partecipazione può essere ridotto a 15 giorni e quello di ulteriori 30 giorni per la presentazione di un'offerta a 10 giorni (art. 61, comma 6, D.Lgs. n. 50/2016);
2. ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, che è ammesso «[…] nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice […]» (art. 63, comma 2, lett. c), D.Lgs. n. 50/2016). La Commissione ricorda che questa procedura consente di negoziare direttamente con i potenziali contraenti e che nella direttiva non sono previsti obblighi di pubblicazione, termini, numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali;
3. ricorso all'affidamento diretto a un operatore economico preselezionato, se quest'ultimo risulta essere l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza (art. 63, comma 2, lett. b, D.Lgs. n. 50/2016).

2.7.1.2. Gli interventi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

I provvedimenti adottati hanno inciso sulle attività svolte dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC) in materia di contratti pubblici e sui procedimenti dalla stessa avviati a seguito dell'esercizio dell'attività di vigilanza e del potere di accertamento e sanzionatorio in materia di trasparenza e anticorruzione[2].

2. Si veda il supplemento alla Relazione annuale Anac del 2020 "L'Autorità e l'emergenza Covid" disponibile al link:
http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2020/Anac.Covid.02.06.2020.pdf.

Nel quadro normativo così delineato a livello statale e contestualmente alla dichiarazione dello stato di emergenza l'ANAC ha pertanto adottato numerosi provvedimenti finalizzati a favorire l'attuazione delle previsioni contenute nelle disposizioni sopra citate, individuando strumenti e metodologie volti a supportare le Amministrazioni nell'assolvimento degli obblighi derivanti anche dalla normativa emergenziale e promuovendo l'adozione da parte degli operatori del settore di comportamenti uniformi e omogenei, attraverso atti di supporto e di indirizzo, pubblicati sia nella sezione "news" che in una pagina dedicata del proprio sito istituzionale.
L'Autorità ha inoltre richiamato i chiarimenti forniti dalla Commissione con la delibera n. 312 del 9 aprile 2020, recante prime indicazioni in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubbliche di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull'esecuzione delle relative prestazioni e, senza disattendere la propria funzione di vigilanza a presidio della correttezza delle procedure, ha individuato diverse misure volte ad attenuare le incombenze delle Amministrazioni in materia di procedure a evidenza pubblica, prevedendo in particolare la sospensione dei termini per i procedimenti in corso e la dilazione di quelli per alcuni adempimenti previsti *ex lege*, formulando chiarimenti e offrendo soluzioni interpretative nei casi specifici e incisi dalla normativa emergenziale.
Nel dettaglio, l'ANAC:

- allo scopo di velocizzare le procedure, con il comunicato del Presidente del 1° aprile 2020 ha manifestato la disponibilità a incrementare l'attività di vigilanza collaborativa ex art. 213 D.Lgs. n. 50/2016 in favore delle Stazioni appaltanti che ne avessero fatto richiesta per fornire supporto nella gestione dell'emergenza anche al di là degli ordinari limiti imposti dalla normativa e dalle risorse disponibili;
- allo scopo di favorire interpretazioni omogenee, ha indicato alle Amministrazioni come operare nella materia degli appalti pubblici alla luce dei decreti legge adottati in occasione dell'emergenza che, non trattando sempre esclusivamente e direttamente la materia delle gare, ma incidendo in via generale sui procedimenti amministrativi, avevano creato non poco disorientamento nelle Stazioni appaltanti;
- allo scopo di evitare un blocco degli appalti, ha trasmesso al Governo e al Parlamento una segnalazione urgente (n. 4 del 9 aprile 2020), con riferimento ai decreti legge n. 18/2020 e n. 23/2020, sottolineando il rischio che la sospensione in via generale dei procedimenti amministrativi ivi prevista potesse comportare la paralisi ingiustificata delle gare e offrendo soluzioni normative praticabili per consentire una rapida ripresa dei procedimenti amministrativi interrotti o rallentati;
- allo scopo di consentire alle Amministrazioni di concentrarsi sulle attività connesse all'emergenza sanitaria, ha sospeso gli adempimenti previsti nei confronti dell'Autorità da parte delle stazioni appaltanti e dalle Amministrazioni in generale ben al di là di quanto previsto dalla normativa primaria, prevedendo che non sarebbe stato dato avvio all'attività di vigilanza per il ritardo nell'adempimento di attività il cui termine non poteva essere sospeso attraverso un provvedimento dell'ANAC;
- allo scopo di aiutare concretamente la ripresa, ha messo a disposizione della comunità parte del proprio bilancio proponendo al Governo di utilizzare 40 milioni di euro di cui disponeva in cassa per esonerare il sistema imprenditoriale dal pagamento dei contributi da versare all'ANAC per indire o partecipare a una gara

d'appalto per tutto l'anno in corso, norma poi inserita nel cd "decreto rilancio" (decreto legge n. 34/2020);

- allo scopo di garantire la legalità anche in questa fase, ha svolto una speciale attività di vigilanza nei confronti delle procedure di gara svoltesi durante la fase dell'emergenza, garantendo che le istruttorie non incidessero sull'operatività delle Amministrazioni rallentandone i procedimenti;
- allo scopo di favorire la ripresa economica, in data 27 maggio 2020 ha elaborato un documento, inviato alla Presidenza del Consiglio e ai Ministri competenti, contenente varie proposte per velocizzare le procedure e favorire la ripresa economica. Nello specifico, l'ANAC ha segnalato la necessità di realizzare tempestivamente la previsione - contenuta nel Codice – di una piena digitalizzazione delle gare, che in circa un terzo dei casi sono ancora svolte in modalità cartacea, indicando i molteplici vantaggi che ne deriverebbero: semplificazioni per la trasparenza, maggior controllo, tutela della concorrenza, garanzia dell'inviolabilità e della segretezza delle offerte, tracciabilità delle operazioni di gara e un continuo monitoraggio dell'appalto, riducendo peraltro al minimo gli errori operativi, con una significativa diminuzione del contenzioso. L'ANAC ha inoltre rappresentato che attraverso la digitalizzazione si potrebbero ottenere consistenti risparmi in termini di tempi e costi (le commissioni di gara potrebbero lavorare a distanza, eliminando la necessità delle sedute pubbliche o limitandone il numero), dandosi inoltre attuazione al principio dell'invio unico dei dati, espressamente previsto dal Codice, snellendo gli obblighi di comunicazione e rendendo disponibili informazioni sui contratti pubblici per le varie finalità ai soggetti istituzionali e ai cittadini. Per tali ragioni l'ANAC ha evidenziato che un adeguato livello di digitalizzazione e la disponibilità di personale tecnico debbano divenire requisiti fondamentali nel processo di qualificazione delle Stazione appaltanti, affinché gli acquisti più complessi vengano svolti soltanto da Amministrazioni dotate delle competenze necessarie, favorendo le economie di scala e contenendo i costi amministrativi per le imprese. Al fine di sostenere la diffusione delle piattaforme individua quale soluzione la possibilità di mettere gratuitamente a disposizione le tecnologie telematiche e il supporto tecnico, di prevedere politiche di incentivazione legate ai risultati raggiunti e di assumere nuove risorse con competenze specifiche. Nel documento in esame, l'ANAC ha inoltre suggerito di semplificare e ridurre notevolmente i tempi di verifica dei requisiti nei casi in cui l'aggiudicatario di un appalto, entro un intervallo di tempo prestabilito (ad es. 6 mesi), sia già stato esaminato con esito positivo in una procedura di gara. Infine, per superare la grave situazione economica e fronteggiare i danni subiti dalle attività produttive, l'Autorità ha suggerito di introdurre una norma che fino al 31 dicembre permetta alle Amministrazioni di ricorrere motivatamente alle procedure di urgenza ed emergenza già consentite dal Codice, indicando i settori che si prestano maggiormente a tali semplificazioni, per dimensione economica o per connessione diretta con attività in grado di far superare la crisi provocata dall'emergenza sanitaria (manutenzioni, ristrutturazione/costruzione di ospedali e scuole, interventi sulla rete viaria, approvvigionamenti nel settore sanitario, informatico e dei trasporti). Allo scopo di garantire liquidità immediata alle imprese, con una segnalazione urgente ha chiesto al Parlamento e al Governo di modificare la normativa primaria in modo da consentire alle Ammi-

nistrazioni i pagamenti in favore delle imprese degli stati di avanzamento lavori (SAL) non ancora scaduti, cioè dei pagamenti parziali per i lavori già effettuati ma non ancora saldabili;

- allo scopo di fornire sostegno alle Stazioni appaltanti nell'affrontare l'emergenza sanitaria anche in ordine alla possibilità di utilizzare le procedure semplificate già previste dall'ordinamento nelle ipotesi di emergenza e allo scopo di garantire una loro veloce utilizzazione, in data 9 aprile 2020 ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un Vademecum operativo riepilogativo di tutti gli istituti dell'emergenza sparsi tra Codice dei contratti, norme speciali e ordinanze di protezione civile.
  Gli argomenti trattati nel Vademecum grafico sono stati poi approfonditi nel documento recante la "Ricognizione delle disposizioni acceleratorie e di semplificazione, presenti nel codice dei contratti e nell'attuale quadro normativo, al fine di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per agevolare lo svolgimento delle procedure di affidamento", con cui è stato fornito un quadro puntuale delle vigenti disposizioni acceleratorie e di semplificazione in tema di procedure per l'aggiudicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, al fine di agevolare le stazioni appaltanti ove, fermo restando il contenuto della delibera ANAC n. 312 del 9.4.2020, dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020 e dell'art. 37 D.L. 23/2020, si rendesse necessario procedere ad approvvigionamenti nella difficile situazione di emergenza sanitaria in atto. A tale scopo, dopo avere preliminarmente richiamato le indicazioni fornite dalla Commissione Europea per fronteggiare l'emergenza sanitaria, il documento ha indicato le principali disposizioni in materia di affidamento dei contratti pubblici contenute nei più recenti provvedimenti emergenziali connessi alla crisi sanitaria in atto e di ulteriori previsioni normative previgenti che possono costituire utili riferimenti. Quindi, in continuità con quanto indicato dalla Commissione Europea, e con più capillare riferimento al quadro normativo italiano, l'Autorità ha proceduto indicando le principali previsioni del Codice dei contratti che in relazione a ogni fase del processo di approvvigionamento consentono l'accelerazione della procedura o lo svolgimento della stessa con modalità semplificate, nel rispetto dei principi generali di cui agli artt. 29 e 30 D.Lgs. 50/2016. Per facilitarne la comprensione, per ognuno degli argomenti trattati sono stati inoltre forniti prospetti riepilogativi;
- allo scopo di sostenere le Amministrazioni negli affidamenti disposti durante il periodo emergenziale, in circostanze caratterizzate dalla improrogabile esigenza di acquisizione immediata di beni e servizi necessari a gestire l'emergenza stessa e disposta in deroga alle ordinarie procedure di evidenza pubblica, nonché al fine di fronteggiare il rialzo ingiustificato dei prezzi dei beni stessi, l'Autorità ha reso pareri sui prezzi di affidamento anche in assenza delle condizioni richieste dall'art. 163, comma 9, D.Lgs. n. 50/2016 per la emissione dei pareri di congruità del prezzo ivi previsti, accompagnando inoltre l'attività di vigilanza con un monitoraggio delle condizioni economiche volto a fornire indicazioni di *benchmarking* alle Stazioni appaltanti. Di tali attività sarà di seguito fornita diffusa trattazione.

2.7.2. Il mercato degli appalti per beni e servizi funzionali alla gestione della fase emergenziale

2.7.2.1. L'indagine conoscitiva sugli affidamenti connessi all'epidemia

Considerata la rilevanza socio-economica che gli effetti del periodo emergenziale hanno prodotto sul Paese, nell'ambito delle proprie competenze l'ANAC ha condotto un'indagine conoscitiva[3] in tema di approvvigionamenti sanitari nel periodo di picco del fenomeno (1 marzo – 30 aprile). L'indagine si è concentrata su forniture e servizi sanitari connessi al trattamento e al contenimento dell'epidemia da COVID 19 e si è sviluppata in due fasi.

In una prima fase, l'indagine è stata incentrata sulla raccolta di dati e informazioni utili, ricavabili dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) al fine di effettuare una prima analisi finalizzata a un inquadramento dell'attività contrattuale svolta dalle Stazioni appaltanti operanti in ambito sanitario sull'intero territorio nazionale tenendo conto della cornice normativa "speciale" che ha accompagnato tale periodo. In tale fase sono stati effettuati approfondimenti conoscitivi anche relativamente alle caratteristiche di alcuni prodotti, le cui categorie più significative sono di seguito elencate[4]:

1. Mascherine
2. Altri dispositivi di protezione individuale escluse mascherine
3. Tamponi, reagenti e forniture connesse alla diagnosi
4. Ventilatori polmonari e forniture per ossigenoterapia
5. Disinfettanti
6. Altre categorie non ricomprese nelle precedenti[5]

A partire da tali dati è stato possibile anche effettuare analisi relative alla spesa per emergenza nel periodo considerato (1 marzo -30 aprile) derivanti in larga parte da acquisti di forniture con procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro. In particolare, le analisi hanno riguardato la distribuzione della spesa in relazione alla capacità di aggregazione degli acquisti, gli strumenti di acquisto utilizzati considerando aspetti anche territoriali, nonché l'elaborazione di alcuni indicatori che incrociavano dati di spesa con parametri della popolazione e/o della diffusione dei contagi.

Nella seconda fase dell'indagine è stato poi selezionato un campione di affidamenti (identificati attraverso il codice identificativo di gara – CIG) da sottoporre ad approfondimento mediante specifiche richieste di informazioni inoltrate alle Stazioni appaltanti mediante apposite schede di rilevazione costituite da due sezioni: la prima riguardante i dati relativi alla fornitura, la seconda afferente alle informazioni relative agli aspetti contrattuali connessi all'affidamento.

Nello specifico, per quanto concerne i dati relativi alla fornitura è stata prevista l'ac-

3. La documentazione completa dell'indagine è pubblicata sul sito internet dell'Autorità: http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=0dff53f80a77804274dd5948c37232a1

4. Tale classificazione è stata effettuata sulla base della declaratoria dell'oggetto della fornitura o del servizio e della macro categoria merceologica cui il RUP ha attribuito l'affidamento.

5. es. apparecchiature per la terapia intensiva, servizi di ambulanza, forniture e servizi di obitorio, servizi e forniture per il trasporto salme, somministrazione di personale sanitario, eccetera.

quisizione per ciascun CIG campionato delle seguenti informazioni:

- Tipologia prodotto
- Descrizione sintetica del prodotto
- Quantità richiesta
- Prezzo unitario a base dell'affidamento
- Importo totale a base dell'affidamento
- Quantità fornita
- Prezzo unitario offerto
- Importo totale offerto
- Termine ultimo previsto per la completa fornitura
- Termine ultimo effettivo per la completa fornitura
- Richiesta di certificazione CE del prodotto
- Effettiva certificazione CE del prodotto
- Nome del produttore
- Esito accertamento corrispondenza quantitativa della fornitura
- Esito accertamento corrispondenza qualitativa della fornitura
- Criticità rilevate

Per la sezione relativa alle caratteristiche del contratto è stata invece prevista l'acquisizione delle seguenti informazioni:

- Data del contratto
- Eventuale suddivisione in lotti
- Denominazione aggiudicatario
- Codice fiscale aggiudicatario
- Eventuali penali applicate
- Motivazioni penali applicate
- Eventuale risoluzione del contratto
- Motivazioni eventuale risoluzione
- Estremi comunicazione risoluzione all'ANAC
- Esito della verifica del possesso dei requisiti di partecipazione
- Requisiti sottoposti a verifica
- Eventuali requisiti accertati negativamente
- Estremi comunicazione ad ANAC di esclusione per falsa dichiarazione

Le schede sono state inviate nel mese di maggio a 182 Stazioni appaltanti interessate dall'indagine a fronte delle quali sono state ricevute 163 risposte pervenute al protocollo dell'Autorità e conseguente mancato riscontro da parte di 19 Stazioni appaltanti corrispondenti a circa il 10% di quelle intervistate.

2.7.2.2. L'analisi della spesa relativa agli affidamenti connessi all'emergenza Covid-19 su base nazionale e regionale

Di seguito viene illustrata un'analisi relativa alla spesa complessiva sostenuta dalla Pubblica amministrazione in occasione della emergenza epidemiologia Covid-19,

svolta mediante un'analisi testuale dell'oggetto delle gare (CIG) pubblicate nel periodo 1 marzo - 30 aprile 2020 e degli *smart*-CIG acquisiti nello stesso periodo.
Si rappresenta in via preliminare che per l'analisi testuale sono state utilizzate oltre che le parole chiave relative all'epidemia da coronavirus (comprendendo tutti i vari termini utilizzati per la sua definizione), anche quelle afferenti ai dispositivi sanitari e di protezione individuale ritenuti più rilevanti nella gestione dell'emergenza (ventilatori polmonari, tamponi nasali e faringei, mascherine, guanti, tute protettive, gel igienizzanti)[6].
Tuttavia, la mancanza di un'informazione specifica capace di identificare univocamente gli appalti correlati all'emergenza, e la conseguente necessità di basare le elaborazioni su una variabile testuale, oltre che su delle ipotesi finalizzate a circoscrivere il perimetro di analisi, rappresentano i limiti principali di questo studio che, quindi, potrebbe non considerare alcuni appalti comunque afferenti al COVID-19, sebbene non esattamente identificabili come tali dall'oggetto.
Si evidenzia inoltre che per avere un quadro il più esaustivo possibile nonché al fine di analizzare il ricorso alla centralizzazione della spesa, sono state prese in considerazione anche le adesioni avviate nel periodo di osservazione connesse all'emergenza, discendenti da accordi quadro/convenzioni stipulati/e precedentemente all'emergenza (e quindi non rientranti nell'analisi); laddove, invece, sono stati esclusi, come effettuato generalmente, i contratti discendenti da accordi quadro/convenzioni stipulati/e nel periodo di osservazione, al fine di non duplicare nel calcolo della spesa il valore già compreso nell'importo dell'accordo quadro.
Si precisa infine che il *dataset* delle procedure utilizzato per le analisi riportate nel presente capitolo contiene i dati aggiornati al 13 luglio 2020.
Nel dettaglio, nel capitolo in esame dopo aver analizzato la spesa complessiva sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni nel periodo temporale considerato per l'acquisto di forniture, lavori e servizi connessi alla gestione della emergenza epidemiologica, sarà fornita una sintesi dei dati afferenti sia alla tipologia di contratto affidato (contratto d'appalto, contratto discendente da accordo quadro/convenzione, accordo quadro, convenzione, altro) che alle procedure utilizzate per l'affidamento o l'acquisto (affidamento diretto, affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione, confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione, altro), e successivamente sarà analizzata la distribuzione della spesa in relazione al ricorso a strumenti di centralizzazione degli acquisti e al grado di incidenza per ciascuna regione di ricorso a tali strumenti. Infine, sarà dato conto della analisi afferente alla distribuzione territoriale del numero delle procedure avviate e della spesa sostenuta a livello regionale, individuando poi la distribuzione su base regionale della spesa per categoria merceologica, la spesa pro capite per ciascuna regione, correlando la stessa anche al relativo tasso di vecchiaia, e indagando sulla eventuale correlazione esistente tra la spesa regionale e il numero dei contagiati registrati da ciascuna regione alla data del 30 aprile 2020.

6. L'analisi ha inoltre tenuto conto dei dati relativi agli appalti o acquisti effettuati per consentire lo svolgimento dello *smart-working*, rappresentando essa una delle principali misure attuate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19.

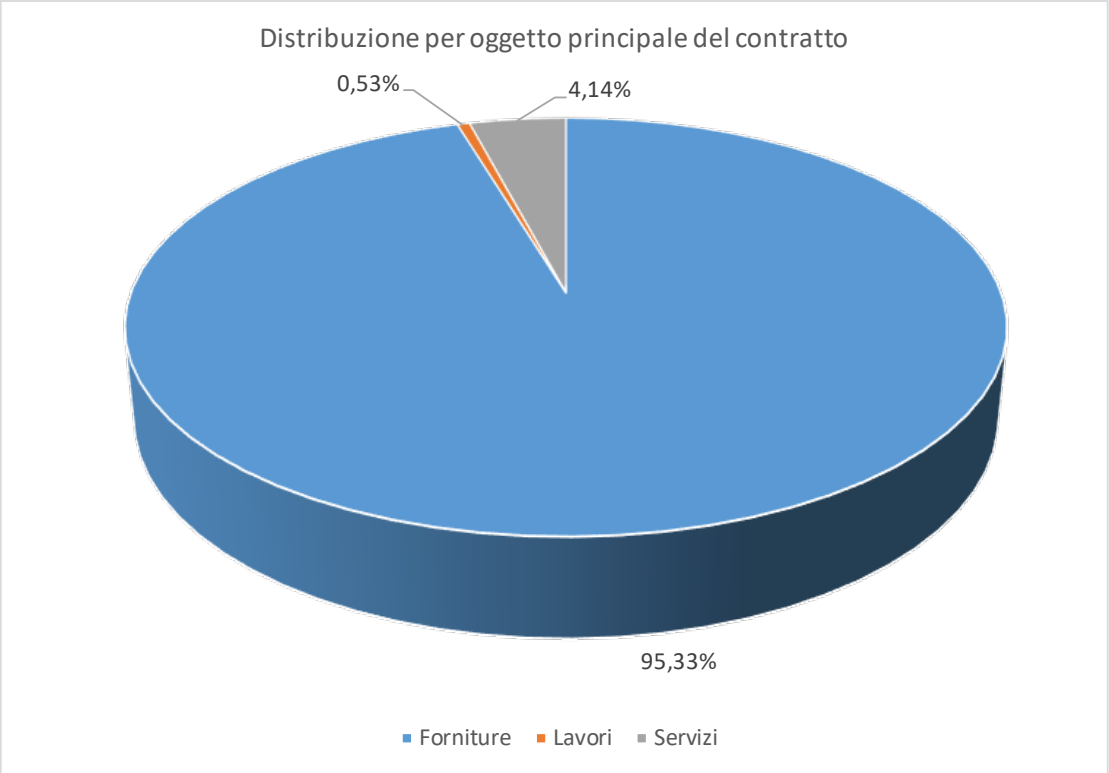
2.7.2.3. La spesa per l'emergenza nel periodo marzo-aprile 2020

La spesa complessiva individuata sulla base delle ipotesi sopra illustrate ammonta per il periodo marzo-aprile 2020 a quasi **5,8 miliardi di euro**, derivante per il 94,1% da procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro (CIG) e per il 5,9% da procedure di importo inferiore ai 40.000 euro o sottoposte soltanto agli obblighi di tracciabilità (*smart*-CIG). Il numero totale di procedure di affidamento o acquisto ammonta a oltre 61.431, rappresentato per il 94,1% da procedure assoggettate ai soli obblighi di tracciabilità e per il 5,9% da procedure d'appalto di importo pari o superiore ai 40.000 euro. L'analisi per tipologia di contratto, sintetizzata dalla tabella seguente (Tabella 1), mostra che l'82% delle procedure riguarda acquisti di forniture che rappresentano anche il 95,3% del valore complessivo (Figura 1).

Tabella 1. Spesa complessiva per tipologia di contratto

Tipologia di contratto			numero	% numero	Importo (valore in euro)	% Importo
Procedure >= 40k	CIG	Forniture	3.122	5,10%	5.236.017.370	90,40%
		Lavori	81	0,10%	22.948.738	0,40%
		Servizi	399	0,70%	186.998.998	3,20%
		Totale CIG >= 40k	**3.602**	**5,90%**	**5.445.965.107**	**94,00%**
Tracciabilità	CIG < 40k	Forniture	1.115	1,80%	11.213.545	0,20%
		Lavori	4	0,00%	55.925	0,00%
		Servizi	142	0,20%	2.187.499	0,00%
		Totale CIG < 40k	**1.261**	**2,00%**	**13.456.969**	**0,20%**
	***smart*-cig**	Forniture	46.162	75,10%	272.631.702	4,70%
		Lavori	901	1,50%	7.723.019	0,10%
		Servizi	9.505	15,50%	50.272.854	0,90%
		Totale smart-CIG	**56.568**	**92,10%**	**330.627.576**	**5,70%**
Totale			**61.431**	**100,00%**	**5.790.049.652**	**100,00%**

Figura 1. Distribuzione per oggetto principale del contratto

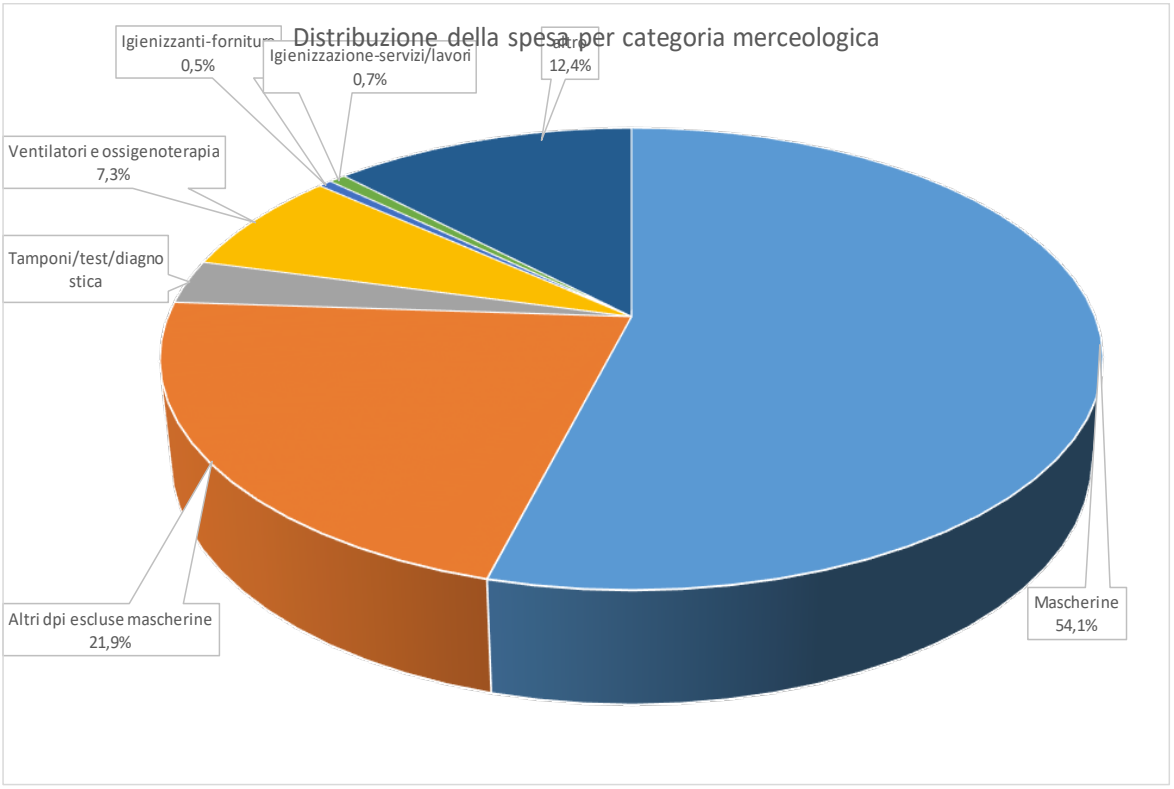


La distribuzione per categoria merceologica (Tabella 2) mostra che il 54% della spesa complessiva è riconducibile all'acquisto di mascherine (cui corrisponde un valore di oltre 3 miliardi di euro); il 21,9% della spesa (corrispondente a circa 1,3 miliardi di euro) è attribuibile alla fornitura degli altri dispositivi di protezione individuale (camici, tute, calzari, ecc.). Il 7,3% della spesa è poi riconducibile all'acquisto di ventilatori polmonari e forniture per l'ossigenoterapia e il 3,1% a tamponi e test diagnostici del Covid-19 (Figura 2).

Tabella 2. Distribuzione della spesa per categoria merceologica

Categoria merceologica	Numero	%Numero	Importo	%Importo
Mascherine	19.040	31,00%	3.132.261.674	54,10%
Altri dpi escluse mascherine	6.255	10,20%	1.271.126.839	21,90%
Tamponi/test/diagnostica	1.685	2,70%	177.853.949	3,10%
Ventilatori e ossigenoterapia	1.584	2,60%	422.687.320	7,30%
Igienizzanti-forniture	5.501	8,90%	30.947.641	0,50%
Igienizzazione-servizi/lavori	3.600	5,90%	39.107.342	0,70%
Altro	23.766	38,70%	716.064.887	12,40%
Totale	61.431	100,00%	5.790.049.652	100,00%

Figura 2. Distribuzione della spesa per categoria merceologica



La Tabella 3 mostra la distribuzione della spesa per settore di appartenenza della stazione appaltante.
Il 42,3% del valore complessivo (pari a oltre 2,4 miliardi di euro) è stato speso da stazioni appaltanti appartenenti al Settore degli Organi Centrali, nell'ambito del quale la quasi totalità della spesa è attribuita al **Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid19**, che ha effettuato affidamenti per circa 2,05 miliardi e al **Dipartimento della Protezione Civile**, per una spesa di circa 332 milioni di euro.
Il 31,8% della spesa complessiva (pari a 1,8 miliardi di euro) è rappresentata dal Settore della Sanità, mentre il 19% (oltre 1 miliardo di euro) è rappresentata da Centrali di Committenza (non rientranti nel settore sanità): oltre il 60% della spesa di quest'ultimo settore è rappresentata da Consip spa (cui corrisponde un valore di quasi 660 milioni di euro).

Tabella 3.Distribuzione della spesa per tipologia di stazione appaltante

Tipologia SA	CIG	% CIG	Importo complessivo (in euro)	% importo
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	1.008	1,60%	1.098.537.300	19,00%
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	170	0,30%	563.968	0,00%
Settore Enti Locali e Altro	22.560	36,70%	237.771.542	4,10%
Settore Istruzione e Formazione professionale	3.964	6,50%	11.851.486	0,20%
Settore Organi Centrali	5.394	8,80%	2.448.575.242	42,30%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	245	0,40%	9.271.349	0,20%
Settore Regolazione del Mercato	780	1,30%	2.513.500	0,00%
Settore Sanità	15.419	25,10%	1.843.342.602	31,80%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	380	0,60%	3.811.613	0,10%
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	1.314	2,10%	23.403.009	0,40%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico ecc.)	3.837	6,20%	93.459.167	1,60%
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	22	0,00%	1.244.110	0,00%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	401	0,70%	2.240.724	0,10%
n.c.	5.937	9,70%	13.464.042	0,20%
Totale	**61.431**	**100,00%**	**5.790.049.652**	**100,00%**

2.10.2.4 La distribuzione della spesa in relazione agli strumenti di acquisto utilizzati

Con riferimento agli strumenti di acquisto utilizzati, si fornisce un'analisi sia della tipologia di contratto affidato, intesa come modalità di realizzazione della gara, che delle procedure utilizzate per l'affidamento o l'acquisto.

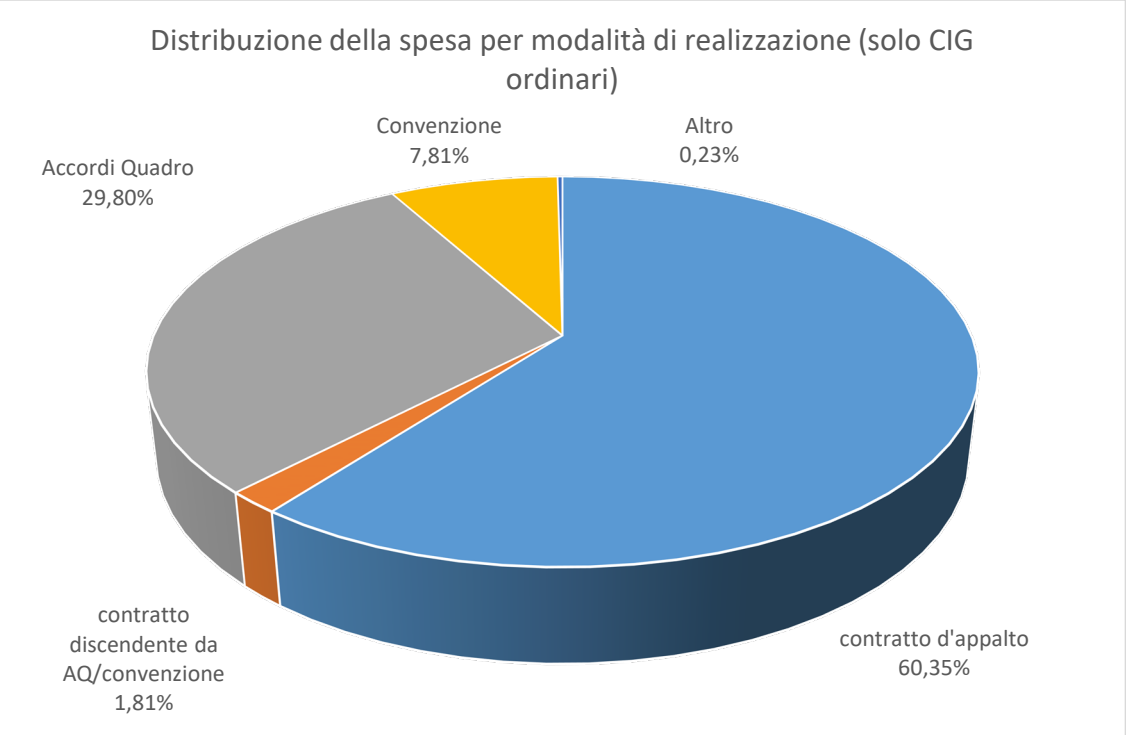
Nella Tabella 4 è riportata la distribuzione della spesa per tipologia di contratto, calcolata soltanto per i 4.863 contratti identificati da un CIG ordinario, per una spesa complessiva di quasi 5,5 miliardi di euro, non essendo rilevata tale informazione in caso di acquisizione di uno *smart*-CIG.

Il 60,4% della spesa (circa 3,3 miliardi di euro) deriva da contratti d'appalto; il 37,6% deriva dall'utilizzo di strumenti di aggregazione della domanda (il 29,8%, da accordi quadro e il 7,8% da convenzioni). Infine l'1,8% della spesa è rappresentato da contratti discendenti da accordi quadro/convenzioni, corrispondenti al 9,4% del totale delle procedure avviate (Figura 3).

Tabella 4. Distribuzione del numero di procedure e della spesa per modalità di realizzazione per le procedure di appalto (analisi basata sui soli CIG ordinari)

Modalità di realizzazione	Numero	% Numero	Importo	% Importo
contratto d'appalto	3.459	71,20%	3.294.861.673	60,40%
contratto discendente da accordo quadro/convenzione	459	9,40%	98.669.965	1,80%
Accordo quadro	390	8,00%	1.626.723.905	29,80%
Convenzione	398	8,20%	426.620.623	7,80%
Altro	157	3,20%	12.545.910	0,20%
Totale	**4.863**	**100,00%**	**5.459.422.076**	**100,00%**

Figura 3. Distribuzione della spesa per modalità di realizzazione (solo CIG ordinari)

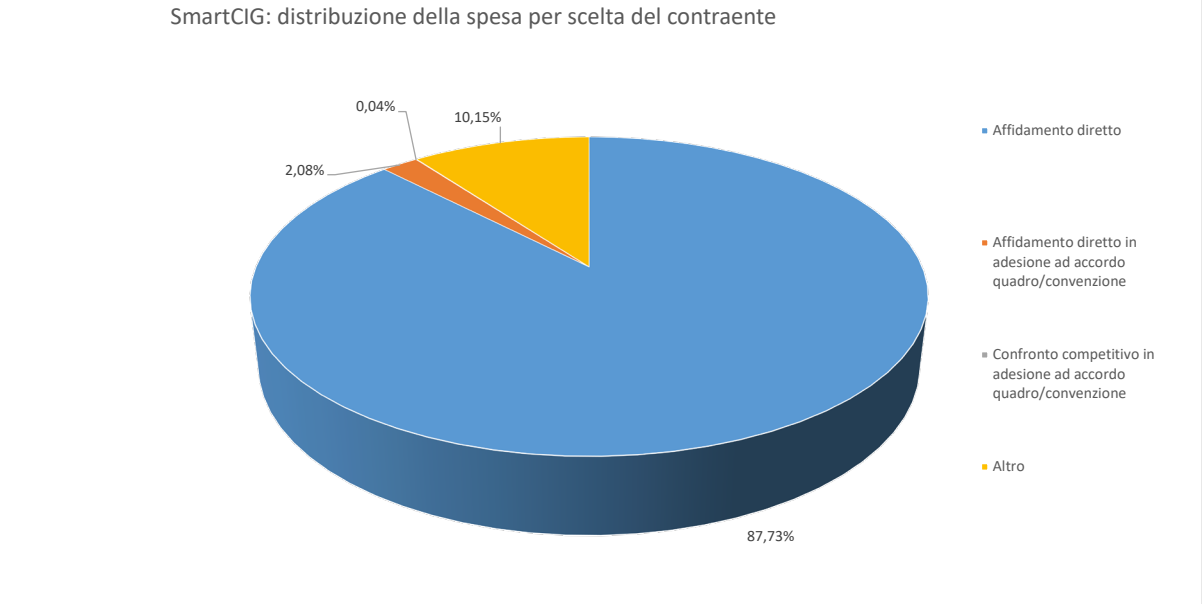


Le due tabelle seguenti sintetizzano, invece, la distribuzione della spesa per tipologia di procedura utilizzata per la scelta del contraente, calcolata rispettivamente sugli *smart*-CIG e sui CIG ordinari.
Come presumibile, la quasi totalità delle procedure tracciate da smartCIG ( ) è rappresentata da un affidamento diretto (92,8%) corrispondente all'87,7% del valore complessivo delle procedure sottoposte alla sola tracciabilità. Le adesioni identificate da *smart*CIG rappresentano l'1,3% corrispondente al 2,1% della spesa tracciata tramite *smart*CIG (Figura 4).

Tabella 5. Distribuzione per procedura di scelta del contraente (smartCIG)

Procedura scelta contraente	Numero	%Numero	Importo	%Importo
Affidamento diretto	52.486	92,80%	290.047.774	87,70%
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	720	1,30%	6.887.639	2,10%
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	19	0,00%	121.958	0,00%
Altro	3.343	5,90%	33.570.206	10,20%
Totale	56.568	100,00%	330.627.576	100,00%

Figura 4. *Smart*CIG: distribuzione della spesa per scelta del contraente

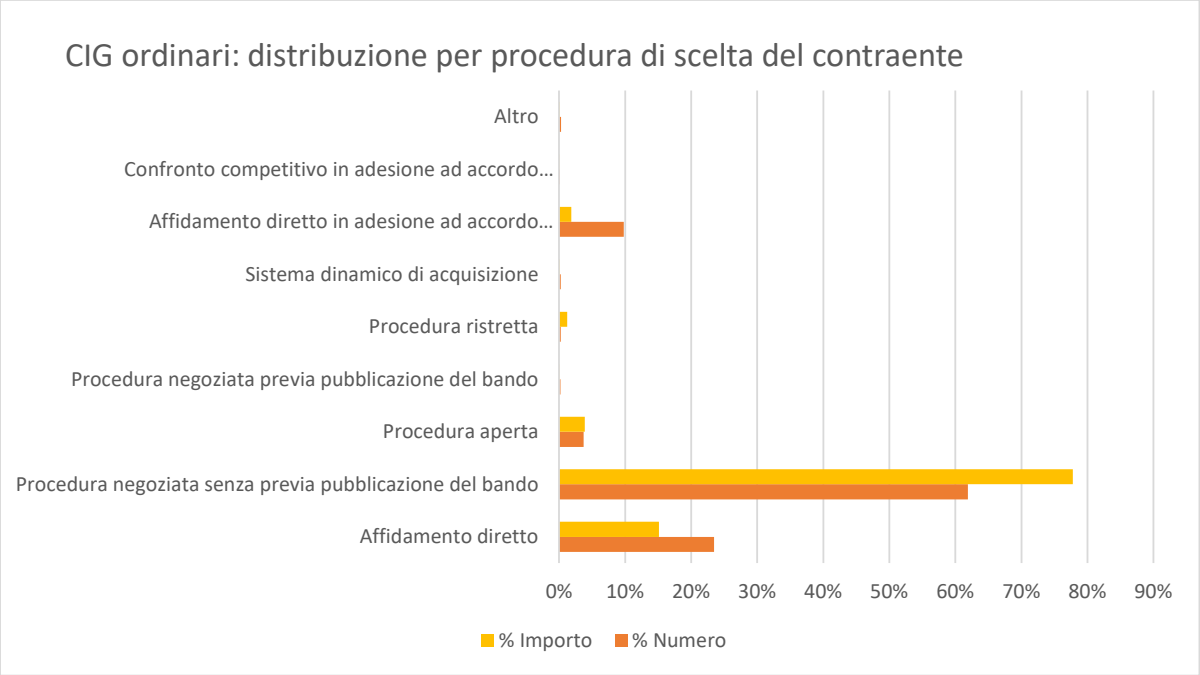


Dei contratti identificati con CIG ordinario (Tabella 6), quasi il 93% della spesa è stato affidato mediante procedure che non prevedono evidenza pubblica: il 77,8% mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando e il 15,1% mediante affidamento diretto (Figura 5).

Tabella 6. Distribuzione per procedura di scelta del contraente (CIG ordinari)

Procedura scelta contraente	Numero	%Numero	Importo	%Importo	Importo medio
Affidamento diretto	1.141	23,50%	826.068.266	15,10%	723.986
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	3.010	61,90%	4.244.027.563	77,80%	1.409.976
Procedura aperta	181	3,70%	213.537.224	3,90%	1.179.764
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	11	0,20%	1.035.570	0,00%	94.143
Procedura ristretta	12	0,20%	66.898.509	1,20%	5.574.876
Sistema dinamico di acquisizione	13	0,30%	3.236.425	0,10%	248.956
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	477	9,80%	100.166.326	1,80%	209.992
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	4	0,10%	59.606	0,00%	14.902
Altro	14	0,30%	4.392.586	0,10%	313.756
Totale	4.863	100,00%	5.459.422.076	100,00%	1.122.645

Figura 5. CIG ordinari: distribuzione per procedura di scelta del contraente

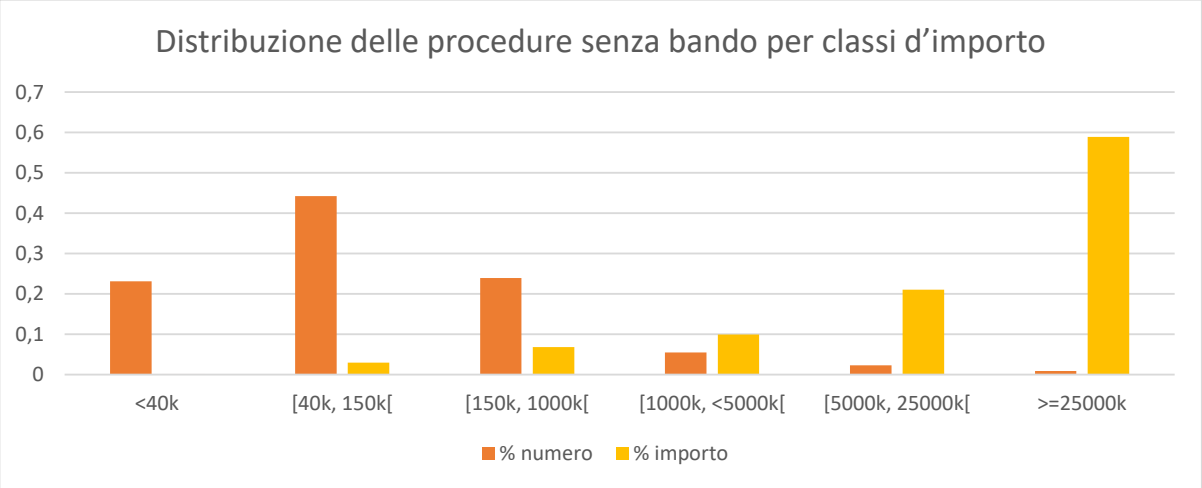


Approfondendo l'analisi per classe d'importo dei soli contratti affidati con procedure che non prevedono la pubblicazione di un bando (affidamenti diretti e procedure negoziate senza bando – Tabella 7), emerge che sebbene numericamente il 67,3% di esse (pari al 3,2% del valore) è di importo inferiore ai 150.000 euro, l'80% della spesa complessiva corrispondente alle due tipologie di procedure è rappresentato da appalti di importo superiore ai 5 milioni di euro (Figura 6).

Tabella 7. Distribuzione delle procedure senza bando per classi d'importo

Classe d'importo in euro	Numero	% numero	Importo	% importo
X < 40k	960	23,10%	10.330.994	0,20%
40k <= X < 150k	1.836	44,20%	151.982.525	3,00%
150k <= X < 1000k	995	24,00%	347.427.751	6,90%
1000k <= X < 5000k	229	5,50%	503.572.547	9,90%
5000k <= X < 25000k	93	2,30%	1.068.746.590	21,10%
X >= 25000k	38	0,90%	2.988.035.423	58,90%
Totale	**4.151**	**100,00%**	**5.070.095.829**	**100,00%**

Figura 6. Distribuzione delle procedure senza bando per classi d'importo



2.7.2.4. La distribuzione della spesa in relazione alla capacità di aggregazione degli acquisti

Viene approfondita di seguito l'analisi svolta per individuare il valore complessivo della spesa derivante dall'utilizzo di strumenti di centralizzazione. A tal fine, sono state prese in esame le procedure avviate nei mesi di marzo e aprile 2020 tramite gli strumenti di accordo quadro e convenzione e le adesioni avviate nello stesso periodo e discendenti da accordi quadro/convenzioni pubblicati precedentemente al periodo in esame.

La mostra che la spesa derivante dall'utilizzo di strumenti di centralizzazione è pari **2,16 miliardi di euro**, pari al 37,3% del totale della spesa relativa all'emergenza (5,8 mld).

Tuttavia, si deve anche considerare che una quota significativa della spesa sostenuta per far fronte all'emergenza è rappresentata dalle procedure di affidamento avviate dal Commissario Straordinario per l'emergenza e dal Dipartimento della Protezione Civile, che complessivamente ammontano a quasi 2,4 miliardi di euro, pari al 41% del totale della spesa relativa all'emergenza. Sebbene tali procedure siano state svolte come contratti d'appalto (e quindi non classificate come strumenti di aggregazione della domanda), esse rappresentano acquisti effettuati a livello centrale ma destinati a

soddisfare le esigenze di carattere nazionale. Sulla base di questo presupposto, l'ammontare della spesa centralizzata sale a più di 4,5 mld di euro, pari al 78,4% del totale.

Tabella 8.Valore complessivo della spesa derivante dall'utilizzo di strumenti di aggregazione degli acquisti

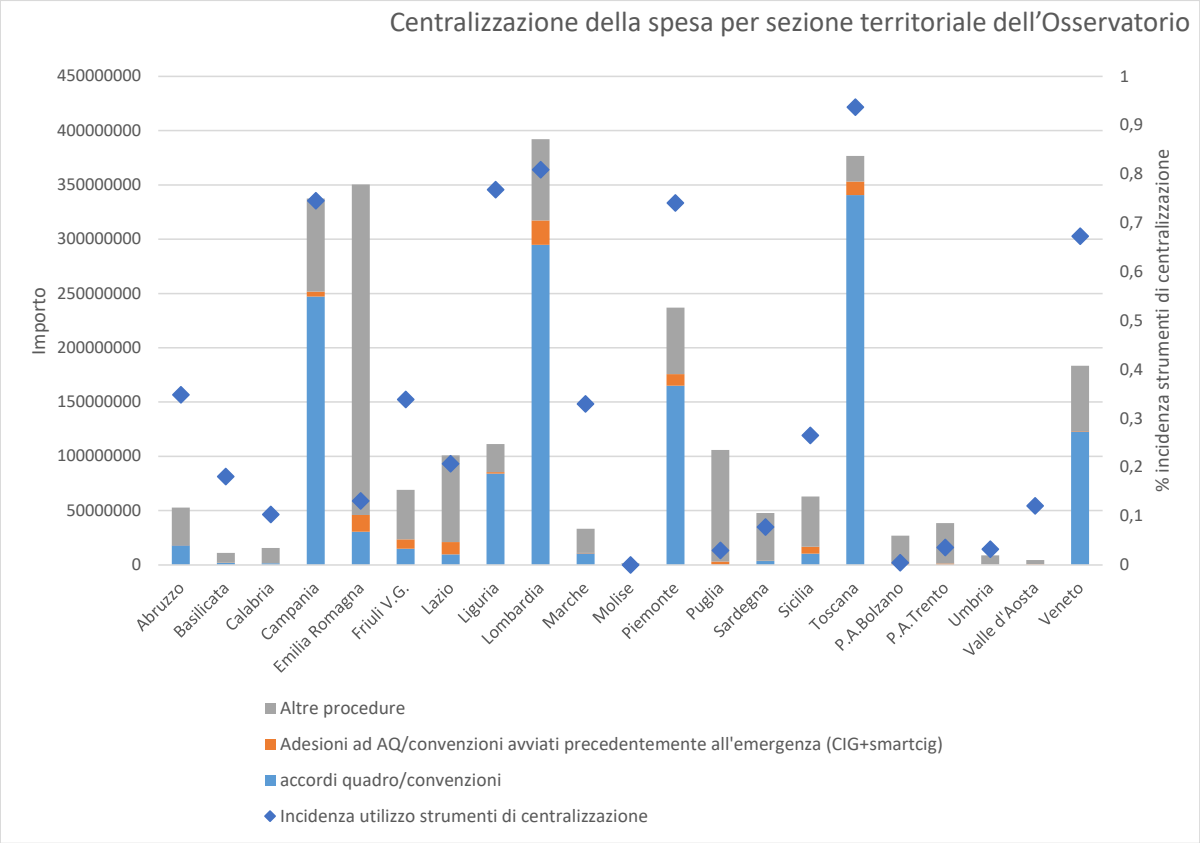
Procedure centralizzazione spesa		Importo in €
Strumenti centralizzazione acquisti	Accordi quadro	2.053.344.528
	Adesioni tramite CIG	98.669.965
	Adesioni tramite smartCIG	7.301.237
	Totale spesa derivante da strumenti di aggregazione degli acquisti	**2.159.315.730**
Altre procedure avviate da amministrazioni centrali	Commissario straordinario per l'emergenza	2.046.937.906
	Dipartimento Protezione Civile	332.070.950
	Totale spesa derivante da altre procedure avviate da amministrazioni centrali	**2.379.008.856**
Totale spesa centralizzata		**4.538.324.586**

Di seguito, la Tabella 9 indica il grado di incidenza per ciascuna regione di ricorso all'utilizzo di strumenti di centralizzazione. Nel dettaglio, è emerso che le regioni con il più alto grado di incidenza di ricorso all'utilizzo di strumenti di centralizzazione sono la Toscana, in cui per ben il 93,7% della spesa complessivamente sostenuta per l'emergenza si è fatto ricorso alle procedure di centralizzazione, e la Lombardia, in cui la spesa per approvvigionamenti centralizzati rappresenta l'80,9% della spesa complessiva regionale; seguono Liguria con un'incidenza pari al 76,8%, la Campania con il 74,6%, il Piemonte con il 74,1% e il Veneto con il 67,3% (Figura 7).

Tabella 9. Centralizzazione della spesa per sezione territoriale dell'Osservatorio

Sezione Osservatorio		Spesa mediante strumenti di aggregazione		Altre procedure (c)	Spesa complessiva connessa all'emergenza (d=a+b+c)	Incidenza utilizzo strumenti di centralizzazione (a+b)/d
		Accordi quadro/ convenzioni (a)	Adesioni ad Accordi quadro/ convenzioni avviati prima all'emergenza (CIG+smartCIG) (b)			
Abruzzo		18.175.500	222.152	34.478.694	52.876.346	34,80%
Basilicata		1.712.800	298.440	9.106.341	11.117.581	18,10%
Calabria		1.600.000		13.941.988	15.541.988	10,30%
Campania		247.090.843	4.581.502	85.839.899	337.512.245	74,60%
Emilia		30.525.726	15.409.660	304.386.317	350.321.703	13,10%
Friuli		15.002.541	8.431.133	45.772.153	69.205.828	33,90%
Lazio		9.705.575	11.197.295	80.050.779	100.953.649	20,70%
Liguria		84.152.072	1.261.639	25.793.223	111.206.934	76,80%
Lombardia		294.867.241	22.369.082	74.905.040	392.141.362	80,90%
Marche		10.525.000	459.322	22.344.879	33.329.201	33,00%
Molise				1.447.024	1.447.024	0,00%
Piemonte		165.164.927	10.518.309	61.385.362	237.068.598	74,10%
Puglia			3.149.960	102.773.482	105.923.442	3,00%
Sardegna		3.651.362	50.700	43.990.481	47.692.543	7,80%
Sicilia		10.407.250	6.310.554	46.377.692	63.095.496	26,50%
Toscana		340.588.385	12.473.366	23.636.465	376.698.216	93,70%
P.A. Bolzano			116.480	25.494.929	25.611.409	0,50%
P.A. Trento			1.374.250	37.073.918	38.448.168	3,60%
Umbria		213152,78	69.522	8.469.329	8.752.004	3,20%
Valle d'Aosta			537.260	3.905.450	4.442.710	12,10%
Veneto		122.954.844	486.281	59.961.737	183.402.861	67,30%
Centrale – di cui		697.007.309	6.654.295	2.517.011.522	3.220.673.127	21,80%
Centrale	*CONSIP spa*	*657.500.447*		*2.378.400*	*659.878.847*	
	Commissario Straordinario per l'emergenza			*2.046.937.906*	*2.046.937.906*	
	Dipartimento Protezione Civile			*332.070.950*	*332.070.950*	
Non classificato				2.587.217	2.587.217	0,00%
Totale		**2.053.344.528**	**105.971.202**	**3.630.733.922**	**5.790.049.652**	**37,30%**

Figura 7. Centralizzazione della spesa per sezione territoriale dell'Osservatorio



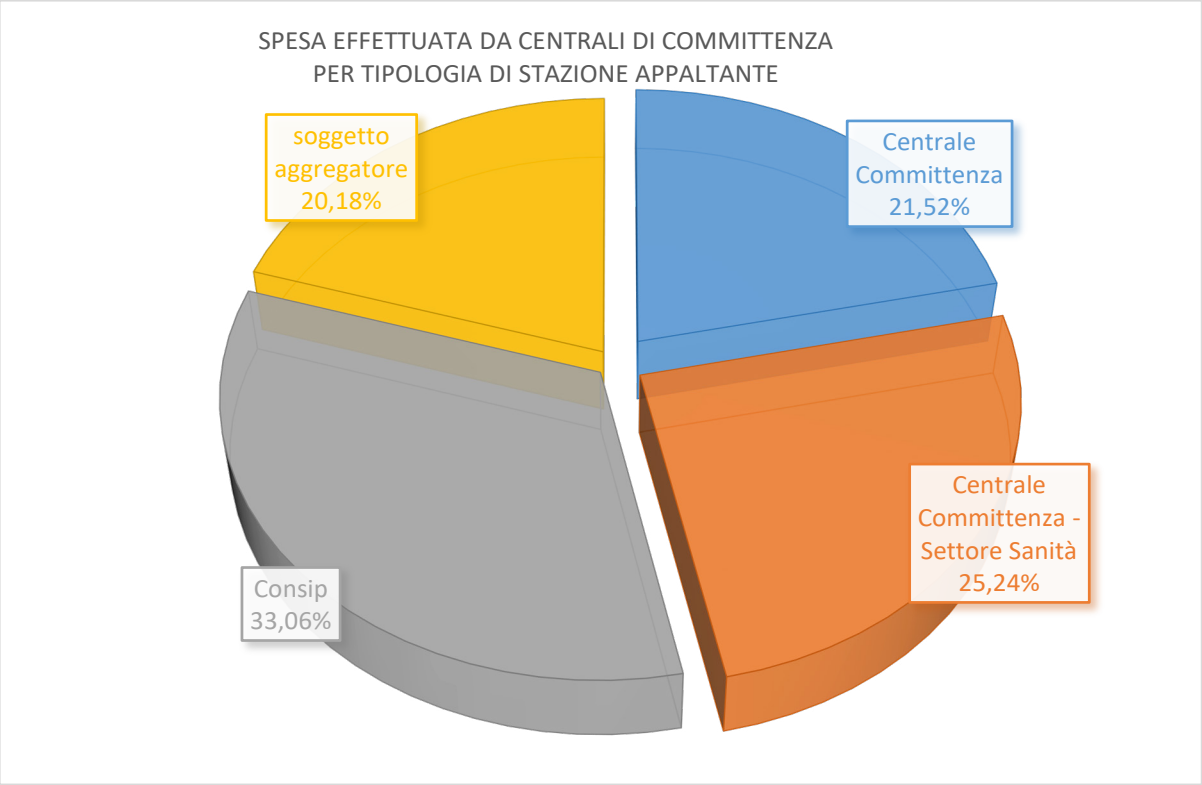
Nell'ambito dell'analisi sulla centralizzazione degli acquisti, è interessante esaminare anche l'attività complessiva (in termini di spesa) delle Centrali di Committenza e Soggetti Aggregatori, rappresentata oltre che dalla spesa riconducibile ad accordi quadro e convenzioni avviati, anche dall'ammontare degli acquisti effettuati mediante altre fattispecie contrattuali: spesso infatti le centrali di committenza svolgono gare di appalto per conto di altre singole stazioni appaltanti.
Come sintetizzato nella Tabella 10, il valore complessivo delle procedure di affidamento avviate da Centrali di committenza e soggetti aggregatori nel periodo emergenziale ammonta a quasi 2 miliardi di euro, pari al 34,5% della spesa complessiva sostenuta per far fronte all'emergenza.

Tabella 10. Analisi della spesa fatta da Centrali di Committenza e Soggetti Aggregatori

Tipologia stazione appaltante	Accordi Quadro/convenzioni		altre procedure esclusi accordi quadro/convenzioni (CIG+smartCIG)		totale procedure	
	importo	% importo	importo	% importo	importo	% importo
Centrale Committenza	425.732.794	22,90%	3.863.620	2,90%	429.596.414	21,50%
Centrale Committenza - Settore Sanità	435.795.999	23,40%	67.993.772	50,70%	503.789.771	25,20%
Consip Spa	657.500.447	35,30%	2.378.400	1,80%	659.878.847	33,10%
Soggetto aggregatore	342.899.878	18,40%	59.905.703	44,60%	402.805.582	20,20%
Totale	**1.861.929.118**	**100,00%**	**134.141.495**	**100,00%**	**1.996.070.613**	**100,00%**

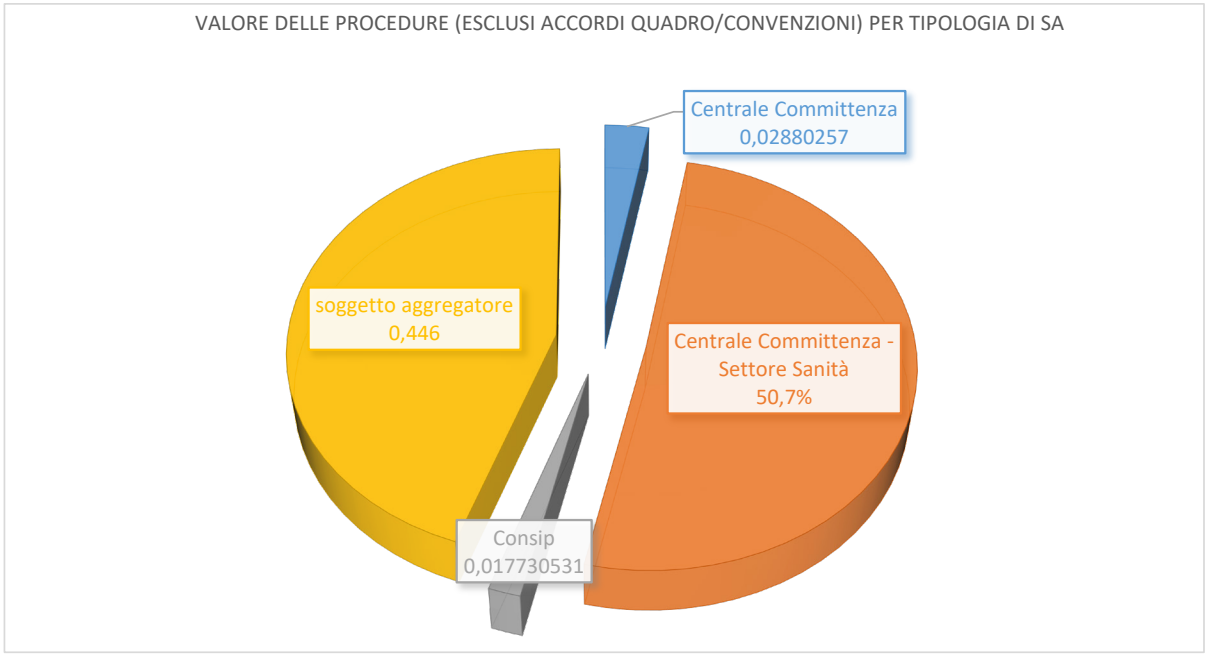
Come mostra la figura seguente (Figura 8), la spesa è pressoché equi distribuita tra le 4 tipologie di stazione appaltante, con una prevalenza di Consip che rappresenta il 33,1% della spesa complessiva.

Figura 8. Spesa effettuata da centrali di committenza per tipologia di stazione appaltante



Dall'esame della Figura 9 emerge invece una sostanziale differenza nella distribuzione riferita alle procedure di gara diverse dagli accordi quadro, con una netta prevalenza di soggetti aggregatori (44,6%) e Centrali di Committenza-Settore Sanità (50,7%).

Figura 9. Valore delle procedure (esclusi accordi quadro/convenzioni) per tipologia di SA

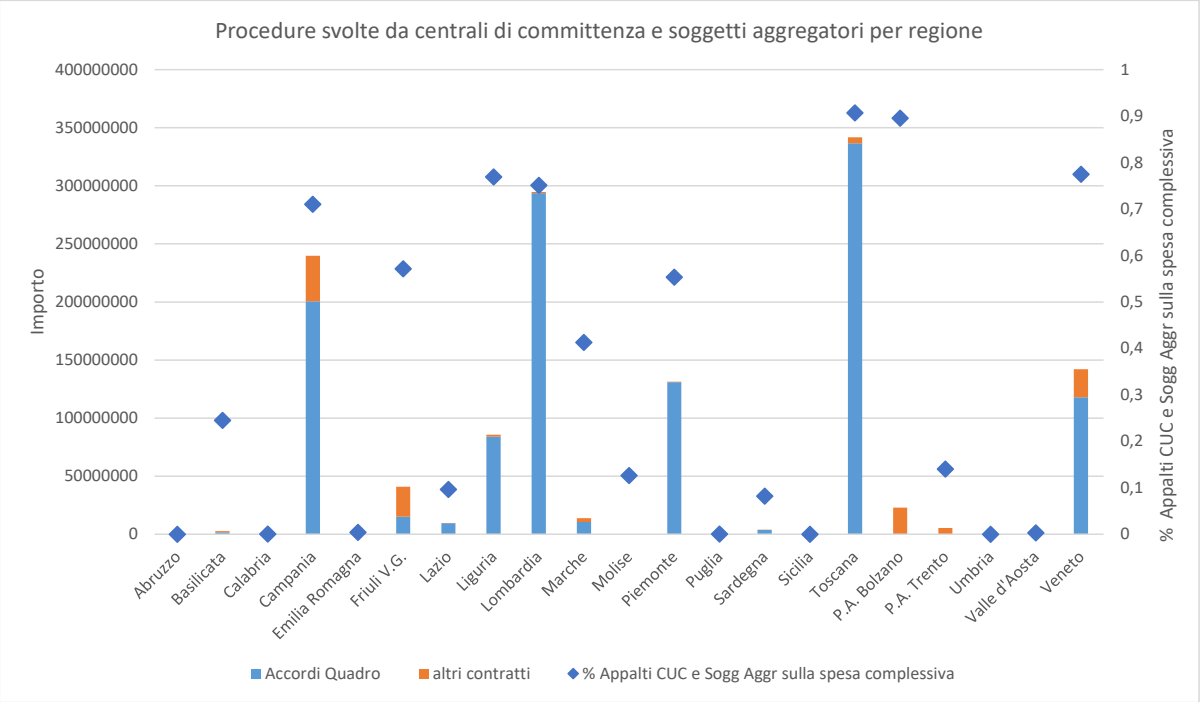


A livello territoriale, la Toscana e la P.A. di Bolzano, sono le regioni caratterizzate dalla maggiore incidenza dell'attività delle centrali di committenza: rispettivamente il 90,7% e l'89,6% della spesa sostenuta per fronteggiare l'emergenza è stata commissionata da centrali di committenza regionali, con la distinzione che la Toscana è caratterizzata dalla netta prevalenza di strumenti di aggregazione della domanda, mentre per la P.A. di Bolzano non sono state rilevate procedure avviate come accordi quadro e convenzioni, ma sembrerebbe piuttosto prevalere il ricorso a centrali di committenza per appalti "su delega". Seguono, per incidenza di spesa appaltata da centrali di committenza, il Veneto con il 77,5%, la Liguria con il 76,9%, la Lombardia con il 75,1% e la Campania con il 71% (Tabella 11).
In generale è possibile constatare un'evidente disomogeneità tra le varie Regioni, con ben 7 di esse che hanno fatto ricorso alle centrali di committenza e ai soggetti aggregatori regionali per meno dell'1% della spesa, e 8 che vi hanno fatto ricorso per più del 50% (Figura 10).

Tabella 11. Procedure svolte da centrali di committenza e soggetti aggregatori per regione (valori in euro)

Sezione Osservatorio	Spesa tramite CUC e Sogg. Aggr.			spesa complessiva connessa all'emergenza	% Appalti CUC e Sogg. Aggr.
	Accordi Quadro	altri contratti	Totale		
Abruzzo		13.510	**13.510**	52.876.346	0,00%
Basilicata	1.712.800	1.014.599	**2.727.399**	11.117.581	24,50%
Calabria		9.372	**9.372**	15.541.988	0,10%
Campania	200.587.685	39.191.439	**239.779.123**	337.512.245	71,00%
Emilia	70.000	1.348.656	**1.418.656**	350.321.703	0,40%
Friuli	15.002.541	25.803.667	**40.806.208**	69.205.828	57,10%
Lazio	9.620.000	112.516	**9.732.516**	100.953.649	9,60%
Liguria	84.152.072	1.514.737	**85.666.809**	111.206.934	76,90%
Lombardia	293.607.644	1.014.940	**294.622.584**	392.141.362	75,10%
Marche	10.525.000	3.237.768	**13.762.768**	33.329.201	41,30%
Molise		182.956	**182.956**	1.447.024	12,60%
Piemonte	130.866.498	401.598	**131.268.096**	237.068.598	55,40%
Puglia		78.604	**78.604**	105.923.442	0,10%
Sardegna	3.651.362	262.050	**3.913.412**	47.692.543	8,20%
Sicilia		3.761	**3.761**	63.095.496	0,00%
Toscana	336.641.385	5.070.394	**341.711.779**	376.698.216	90,70%
PA Bolzano		22.940.659	**22.940.659**	25.611.409	89,60%
PA Trento		5.400.657	**5.400.657**	38.448.168	14,00%
Umbria		380	**380**	8.752.004	0,00%
Valle d'Aosta		13.270	**13.270**	4.442.710	0,30%
Veneto	117.991.683	24.145.695	**142.137.378**	183.402.861	77,50%
Centrale (CONSIP)	657.500.447	2.379.400	**659.879.847**	3.220.655.593	20,50%
Non classificato		869	**869**	2.604.751	0,00%
Totale	**1.861.929.118**	**134.141.495**	**1.996.070.613**	**5.790.049.652**	**34,50%**

Figura 10. Procedure svolte da centrali di committenza e soggetti aggregatori per regione



2.7.2.5. La distribuzione della spesa su base regionale e relativi indicatori

Il 55,6% della spesa connessa all'emergenza è stato impegnato a livello centrale, con il 24,2% del totale delle procedure avviate, mentre il restante 44,4% della spesa è stato sostenuto dalle Regioni, pari a circa il 74% degli affidamenti effettuati.

La Tabella 12, relativa alla distribuzione territoriale del numero di procedure e della spesa, evidenzia che le Regioni che hanno sostenuto la maggiore spesa sono la Lombardia (6,8% della spesa nazionale complessiva), la Toscana (6,5%), Emilia (6,1%), la Campania (5,8), il Piemonte (4,1%) e il Veneto (3,2%) (Figura 11).

Tabella 12. Distribuzione territoriale del numero di procedure e della spesa

Sezione Osservatorio	n. CIG	% CIG	importo	% importo
Abruzzo	1.394	2,30%	52.876.346	0,90%
Basilicata	625	1,00%	11.117.581	0,20%
Calabria	1.012	1,70%	15.541.988	0,30%
Campania	3.670	6,00%	337.512.245	5,80%
Emilia Romagna	3.306	5,40%	350.321.703	6,10%
Friuli V. G.	1.433	2,30%	69.205.828	1,20%
Lazio	2.523	4,10%	100.953.649	1,70%
Liguria	1.657	2,70%	111.206.934	1,90%
Lombardia	7.850	12,80%	392.141.362	6,80%
Marche	1.731	2,80%	33.329.201	0,60%
Molise	329	0,50%	1.447.024	0,00%
Piemonte	4.379	7,10%	237.068.598	4,10%
Puglia	2.285	3,70%	105.923.442	1,80%
Sardegna	1.645	2,70%	47.692.543	0,80%
Sicilia	2.457	4,00%	63.095.496	1,10%
Toscana	2.719	4,40%	376.698.216	6,50%
P.A. Bolzano	872	1,40%	25.611.409	0,40%
P.A. Trento	1.006	1,60%	38.448.168	0,70%
Umbria	724	1,20%	8.752.004	0,20%
Valle d'Aosta	327	0,50%	4.442.710	0,10%
Veneto	3.684	6,00%	183.402.861	3,20%
Centrale	14846	24,20%	3.220.673.127	55,60%
Non classificato	957	1,60%	2.587.217	0,00%
Totale	**61.431**	**100,00%**	**5.790.049.652**	**100,00%**

Figura 11. Distribuzione territoriale della spesa

Nella Tabella 13 è riportata la distribuzione regionale della spesa per categoria merceologica.
Come si può notare, la quota maggiore di "mascherine" e "ventilatori/ossigenoterapia" è stata acquistata a livello centrale (il 75,9% della spesa per le prima e il 58,1% della spesa per la seconda categoria). Con riferimento alle mascherine, le regioni che hanno speso maggiormente sono la Toscana (212.166.888 euro, pari al 6,8%) e la Campania (127.842.878 euro, pari al 4,1%); per i ventilatori e gli strumenti per l'ossigenoterapia, invece, la Campania è la regione che ha sostenuto la maggior spesa (69.770.528 euro, pari al 16,5% del totale speso per questa categoria merceologica), seguita dalla Toscana (32.955.118 euro, pari al 7,8%) e la Lombardia (17.773.690 euro, pari al 4,2%).
Per tutte le altre categorie merceologiche, oltre il 50% degli acquisti, in termini di spesa, è stato effettuato a livello regionale.
Nel dettaglio, per i dispositivi di protezione diversi dalle mascherine, il 66,3% della spesa è attribuito alle Regioni. Il valore più alto spetta all'Emilia Romagna (215.476.328 euro, pari al 17%), seguita dalla Lombardia (con una spesa di 206.924.333 euro, pari al 16,3%) e dal Piemonte (123.720.639 euro, pari al 9,7%).
L'acquisto di tamponi, test e strumenti per la diagnosi è stato effettuato quasi totalmente dalle Regioni (ben il 95,4%). Anche in questo caso, la spesa maggiore è stata sostenuta dall'Emilia Romagna (32.207.301 euro, corrispondente al 18% del totale della spesa sostenuta per la categoria). Seguono il Veneto con 23.802.114 euro, pari al 13,4%, il Piemonte con 13.698.210 euro, pari al 7,7%, il Lazio con 13.419.594 euro, corrispondente al 7,5%, la Campania, con 11.288.496, pari al 6,4% e la Toscana con 10.764.654 euro, pari al 6,1%.
Infine, l'acquisto per prodotti igienizzanti e gli affidamenti per i servizi/lavori connessi alla sanificazione sono stati effettuati a livello regionale rispettivamente per circa

Tabella 13. Spesa per regione e categoria merceologica

Osservatorio	Mascherine		Altri dpi escluse mascherine		Tamponi/test diagnosi/reagenti		Ventilatori e ossigenoterapia		Igienizzanti (forniture)		Igienizzazione (servizi/lavori)		Altro		Totale complessivo	
	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
Abruzzo	2.705.560	0,09%	5.729.766	0,45%	7.346.700	4,13%	5.982.048	1,42%	180.166	0,58%	497.326	1,27%	30.434.780	4,25%	52.876.346	0,91%
Basilicata	1.078.546	0,03%	1.560.636	0,12%	1.597.550	0,90%	745.925	0,18%	68.690	0,22%	2.464.197	6,30%	3.602.037	0,50%	11.117.581	0,19%
Bolzano	2.470.341	0,08%	12.072.351	0,95%	3.211.532	1,81%	1.200.104	0,28%	330.781	1,07%	179.569	0,46%	6.146.731	0,86%	25.611.409	0,44%
Calabria	1.145.943	0,04%	1.435.631	0,11%	1.804.583	1,01%	808.711	0,19%	123.391	0,40%	167.850	0,43%	10.055.879	1,40%	15.541.988	0,27%
Campania	127.842.878	4,08%	19.393.881	1,53%	11.288.496	6,35%	69.770.528	16,51%	1.746.869	5,64%	1.995.532	5,10%	105.474.062	14,73%	337.512.245	5,83%
Emilia	34.005.691	1,09%	215.476.328	16,95%	32.207.301	18,11%	10.316.997	2,44%	1.386.594	4,48%	393.000	1,00%	56.535.793	7,90%	350.321.703	6,05%
Friuli	19.848.726	0,63%	10.403.162	0,82%	7.131.687	4,01%	5.225.943	1,24%	366.538	1,18%	232.240	0,59%	25.997.532	3,63%	69.205.828	1,20%
Lazio	15.837.656	0,51%	4.058.470	0,32%	13.419.594	7,55%	2.205.394	0,52%	643.099	2,08%	1.588.906	4,06%	63.200.530	8,83%	100.953.649	1,74%
Liguria	43.760.347	1,40%	48.883.581	3,85%	4.034.793	2,27%	1.504.189	0,36%	470.381	1,52%	870.221	2,23%	11.683.423	1,63%	111.206.934	1,92%
Lombardia	92.146.449	2,94%	206.924.333	16,28%	8.392.955	4,72%	17.773.690	4,20%	3.757.838	12,14%	2.697.377	6,90%	60.448.720	8,44%	392.141.362	6,77%
Marche	13.079.801	0,42%	8.010.832	0,63%	2.793.831	1,57%	1.227.672	0,29%	182.817	0,59%	476.864	1,22%	7.557.385	1,06%	33.329.201	0,58%
Molise	236.932	0,01%	210.922	0,02%	198.710	0,11%	11.845	0,00%	16.132	0,05%	49.506	0,13%	722.977	0,10%	1.447.024	0,02%
Piemonte	60.774.151	1,94%	123.720.639	9,73%	13.698.210	7,70%	4.398.006	1,04%	1.045.833	3,38%	3.829.835	9,79%	29.601.923	4,13%	237.068.598	4,09%
Puglia	10.061.295	0,32%	46.836.363	3,68%	7.288.636	4,10%	11.266.684	2,67%	3.401.715	10,99%	1.575.297	4,03%	25.493.450	3,56%	105.923.442	1,83%
Sardegna	17.559.655	0,56%	5.700.813	0,45%	5.070.327	2,85%	1.449.104	0,34%	246.852	0,80%	1.099.080	2,81%	16.566.712	2,31%	47.692.543	0,82%
Sicilia	9.057.753	0,29%	7.281.359	0,57%	5.869.247	3,30%	5.004.551	1,18%	757.956	2,45%	987.407	2,52%	34.137.223	4,77%	63.095.496	1,09%
Toscana	212.166.888	6,77%	61.844.689	4,87%	10.764.654	6,05%	32.955.118	7,80%	924.989	2,99%	368.009	0,94%	57.673.869	8,05%	376.698.216	6,51%
Trento	18.307.468	0,58%	2.151.179	0,17%	7.888.890	4,44%	989.340	0,23%	715.320	2,31%	1.179.511	3,02%	7.216.460	1,01%	38.448.168	0,66%
Umbria	1.275.091	0,04%	1.000.526	0,08%	1.605.541	0,90%	1.329.182	0,31%	416.286	1,35%	243.099	0,62%	2.882.280	0,40%	8.752.004	0,15%

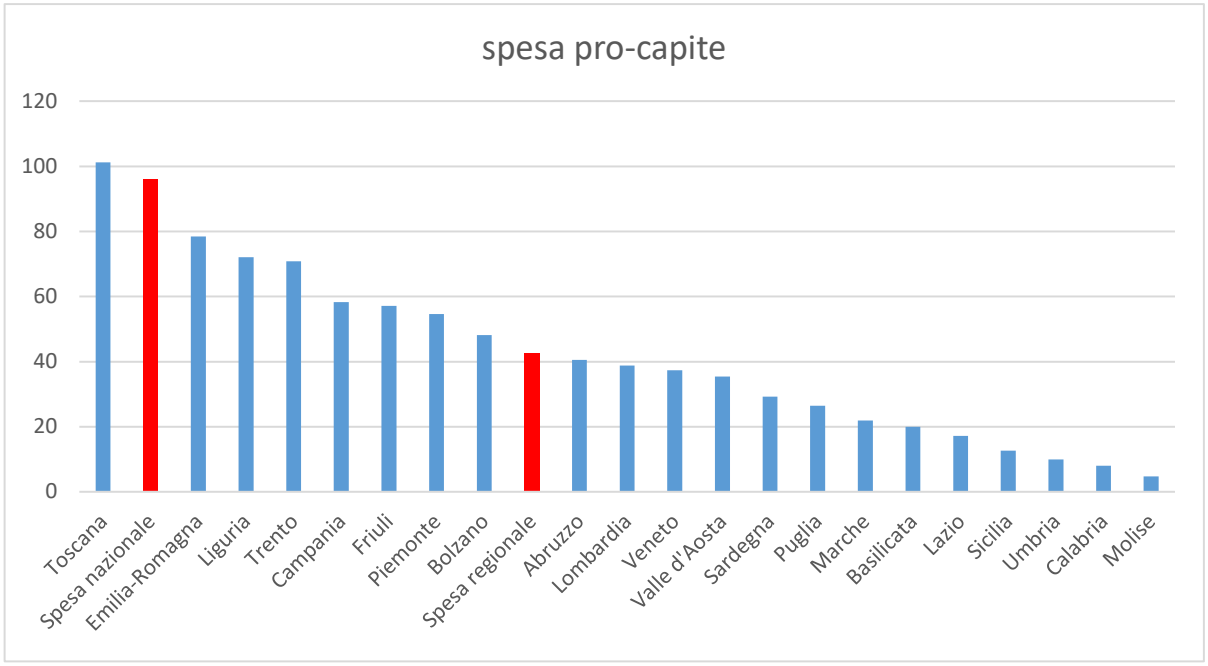
il 60% e il 55%.
Con riferimento alle forniture di prodotti igienizzanti, la Lombardia ha effettuato la spesa maggiore (3.757.838 euro, pari al 12%), seguita dal Piemonte (3.401.715 euro, corrispondente all'11%).
Per i servizi o lavori relativi alla sanificazione, la maggiore spesa spetta al Piemonte (con 3.829.835 euro, pari al 9,8%); seguono la Lombardia (2.697.377 euro, pari al 6,9%), la Basilicata (2.464.197 euro e il 6,3%) e la Campania (1.995.532 euro, pari al 5,1%).
Approfondendo l'analisi comparativa territoriale, è stata calcolata la spesa pro capite per regione, ottenuta dividendo la spesa complessiva regionale (intendendo la spesa sostenuta dalle stazioni appaltanti di competenza regionale) per popolazione residente al 31/12/2019 (Tabella 14). Il valore più elevato è rappresentato dalla Toscana, dove l'emergenza ha pesato su ogni residente per un costo pari a 101,19 euro. A seguire, troviamo l'Emilia Romagna, con un costo di circa 78 euro pro-capite, la Liguria con 72 euro, Trento con 70,84 euro, la Campania e il Friuli, con un costo rispettivamente di 58,33 e di 57,13 euro, il Piemonte con 54,61 euro e Bolzano con 48,13 euro. Le regioni per cui si rileva la minor spesa pro-capite sono invece il Molise (4,79 euro), la Calabria (8,08 euro), l'Umbria (9,94 euro), la Sicilia (12,70 euro), il Lazio (17,21 euro) e la Basilicata (19,96 euro).
Come rappresentato dalla Figura 12, le regioni del primo gruppo (con un costo pro capite più elevato) presentano una spesa pro-capite superiore al valore medio pro-capite sostenuto a livello regionale, pari a 42,61 euro, laddove invece quelle del secondo gruppo (con un costo pro capite minore) registrano una spesa pro-capite inferiore al 50% della media regionale.
La Figura 12 mostra anche come la spesa pro-capite della regione Toscana non solo sia il valore più elevato rispetto alle altre Regioni, ma è anche superiore alla spesa nazionale pro-capite (riferita cioè alla spesa complessiva sostenuta dalla totalità delle stazioni appaltanti, comprese quelle operanti a livello centrale), pari a 96,11 euro.

Tabella 14. Spesa pro-capite per regione

Regione	Spesa (euro)	popolazione residente al 31/12/2019	spesa pro-capite (euro)
Toscana	376.698.216	3.722.729	101,19
Emilia-Romagna	350.321.703	4.467.118	78,42
Liguria	111.206.934	1.543.127	72,07
P.A. Trento	38.448.168	542.739	70,84
Campania	337.512.245	5.785.861	58,33
Friuli	69.205.828	1.211.357	57,13
Piemonte	237.068.598	4.341.375	54,61
P.A. Bolzano	25.611.409	532.080	48,13
Abruzzo	52.876.346	1.305.770	40,49
Lombardia	392.141.362	10.103.969	38,81
Veneto	183.402.861	4.907.704	37,37
Valle d'Aosta	4.442.710	125.501	35,4
Sardegna	47.692.543	1.630.474	29,25
Puglia	105.923.442	4.008.296	26,43
Marche	33.329.201	1.518.400	21,95
Basilicata	11.117.581	556.934	19,96
Lazio	100.953.649	5.865.544	17,21
Sicilia	63.095.496	4.968.410	12,7
Umbria	8.752.004	880.285	9,94
Calabria	15.541.988	1.924.701	8,08
Molise	1.447.024	302.265	4,79
Totale spesa regionale	**2.566.789.308**	**60.244.639**	**42,61**
Totale spesa nazionale	**5.790.049.652**	**60.244.639**	**96,11**

Fonte: ANAC e Istat.

Figura 12. Spesa pro-capite



La distribuzione della spesa pro-capite per regione mostra un'alta variabilità (con un coefficiente di variazione pari al 63%). Lo scopo, quindi, della successiva analisi è quello di verificare l'esistenza di una possibile correlazione tra la spesa e la struttura demografica della popolazione di ciascuna regione: infatti, almeno nel periodo iniziale di diffusione del Coronavirus, le fasce di età più elevate della popolazione sono risultate quelle più vulnerabili.
Come indice di vecchiaia della popolazione, ai fini dello studio qui presentato, si è ritenuto utile considerare la quota di ultrasessantacinquenni presenti nella popolazione di ciascuna regione (Tabella 15).

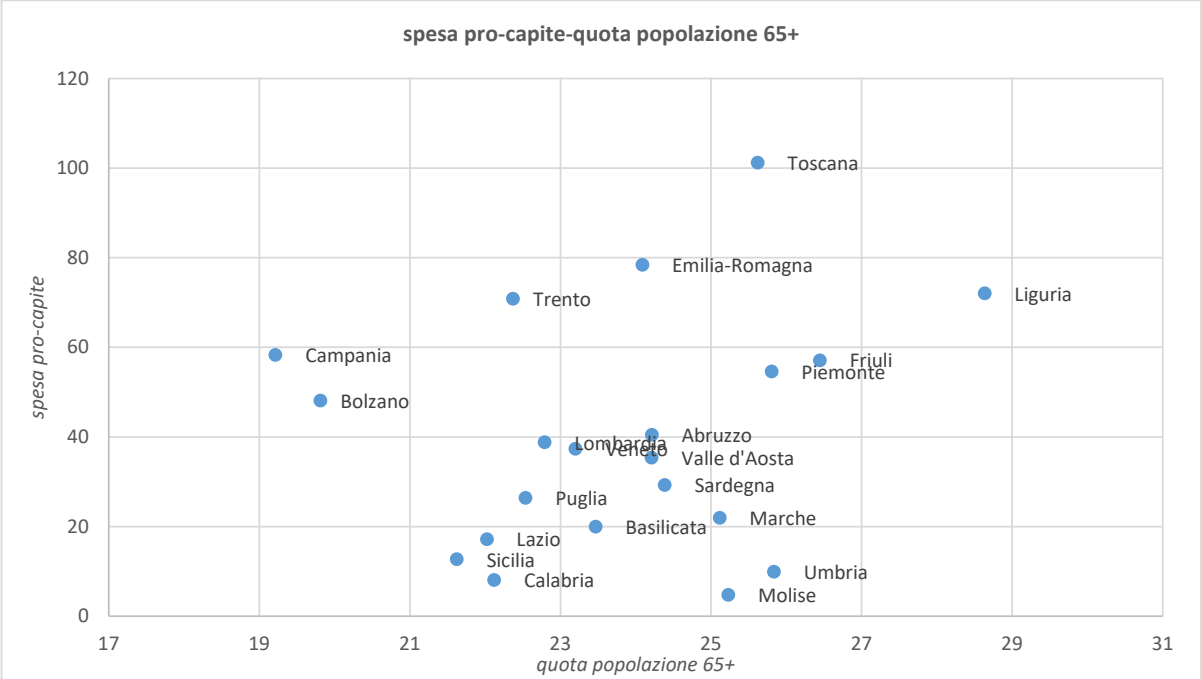
Tabella 15. Quota della popolazione ultrasessantacinquenne per regione

Campania	19,2
Puglia	22,5
Basilicata	23,5
Calabria	22,1
Sicilia	21,6
Sardegna	24,4
Piemonte	25,8
Valle d'Aosta	24,2
Liguria	28,6
Lombardia	22,8
Bolzano	19,8
Trento	22,4
Veneto	23,2
Friuli	26,4
Emilia-Romagna	24,1
Toscana	25,6
Umbria	25,8
Marche	25,1
Lazio	22
Abruzzo	24,2
Molise	25,2

Fonte: Istat.

L'indice di correlazione tra il tasso di vecchiaia e spesa pro-capite, pari a 0,2, indica una bassa correlazione tra i due fenomeni.
Lo *scatter plot*, rappresentato nella Figura 13, mostra come si distinguano, in particolare, alcune regioni: Campania e Bolzano, che avendo il più basso tasso di vecchiaia, risultano tra le regioni con una spesa pro-capite superiore alla media. Anche Trento, che presenta un tasso di vecchiaia (pari a 22,4%) inferiore al valore nazionale (23,2%) presenta invece un valore di spesa pro-capite tra i più elevati. Tra le regioni con un tasso di vecchiaia elevato emergono Umbria e Molise che presentano invece una spesa pro-capite molto bassa.

Figura 13. Spesa pro-capite-quota popolazione 65+



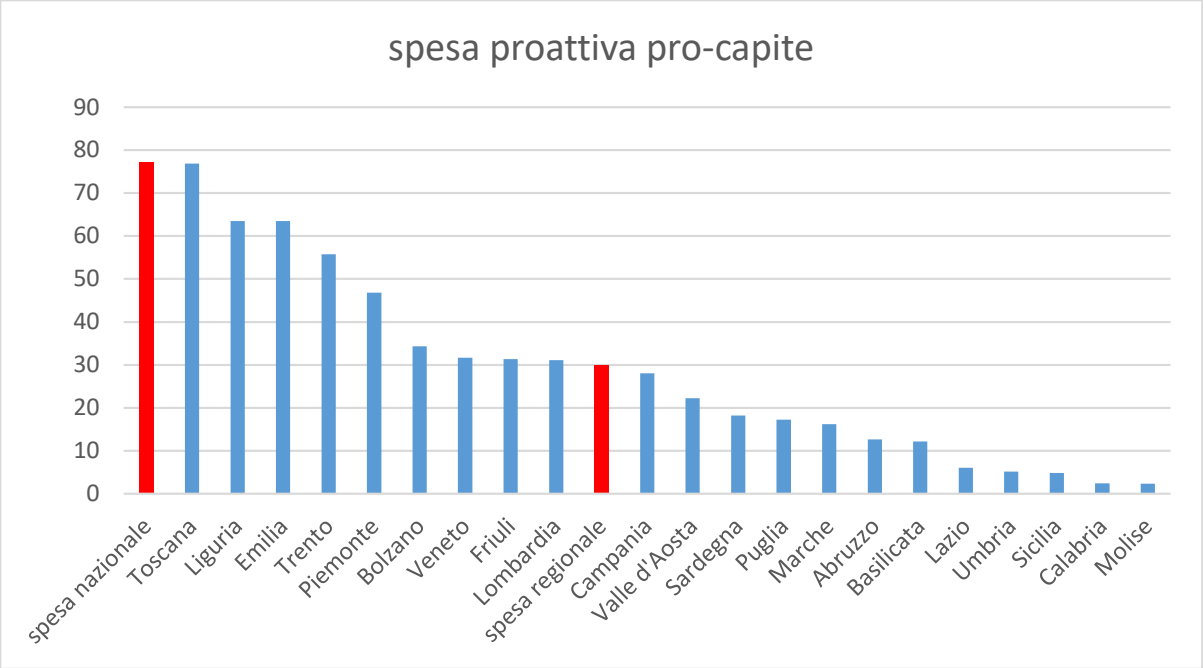
Si prosegue lo studio con un'analisi comparativa della spesa "proattiva", intesa come spesa per l'acquisto di dispositivi di protezione e strumenti per il contenimento della diffusione del virus. A tal fine, è stata considerata la spesa effettuata per mascherine e altri dispositivi di protezione, per strumenti per la diagnosi e per gli affidamenti relativi all'igienizzazione e sanificazione.
Nella Tabella 16 è riportata la spesa proattiva pro-capite per regione. Anche tale distribuzione presenta un coefficiente di variazione elevato (pari a 78%) indicando un'alta variabilità intorno alla media dei valori regionali.

Tabella 16 - Distribuzione delle spesa "proattiva" per regione

Regione	spesa proattiva	spesa proattiva pro-capite
	(€)	(€)
Toscana	286.069.230	76,84
Liguria	98.019.323	63,52
Emilia	283.468.913	63,46
Trento	30.242.368	55,72
Piemonte	203.068.669	46,78
Bolzano	18.264.574	34,33
Veneto	155.284.128	31,64
Friuli	37.982.353	31,36
Lombardia	313.918.952	31,07
Campania	162.267.655	28,05
Valle d'Aosta	2.786.585	22,2
Sardegna	29.676.727	18,2
Puglia	69.163.307	17,26
Marche	24.544.144	16,16
Abruzzo	16.459.518	12,61
Basilicata	6.769.619	12,16
Lazio	35.547.725	6,06
Umbria	4.540.542	5,16
Sicilia	23.953.722	4,82
Calabria	4.677.398	2,43
Molise	712.202	2,36
Totale spesa regionale	**1.807.417.654**	**30**
Totale spesa nazionale	**4.651.297.445**	**77,21**

La Tabella 16 mostra come, anche con riferimento alla spesa "proattiva", sia la Toscana la regione con spesa pro-capite più elevata, con 76,84 euro, valore prossimo alla spesa nazionale pro-capite (come già detto, riferita alla spesa complessiva sostenuta dalla totalità delle stazioni appaltanti, comprese quelle operanti a livello centrale), pari a 77,21 euro. Seguono la Liguria e l'Emilia con circa 63,50 euro pro-capite per entrambe, Trento con 55,72 e il Piemonte con 46,78 euro. Le regioni con spesa "proattiva" pro-capite più bassa sono il Molise con 2,36 euro, la Calabria con 2,46 euro, la Sicilia, l'Umbria e il Lazio rispettivamente con 4,82 euro, 5,16 euro e 6,06 euro (Figura 14).

Figura 14. Spesa proattiva pro-capite



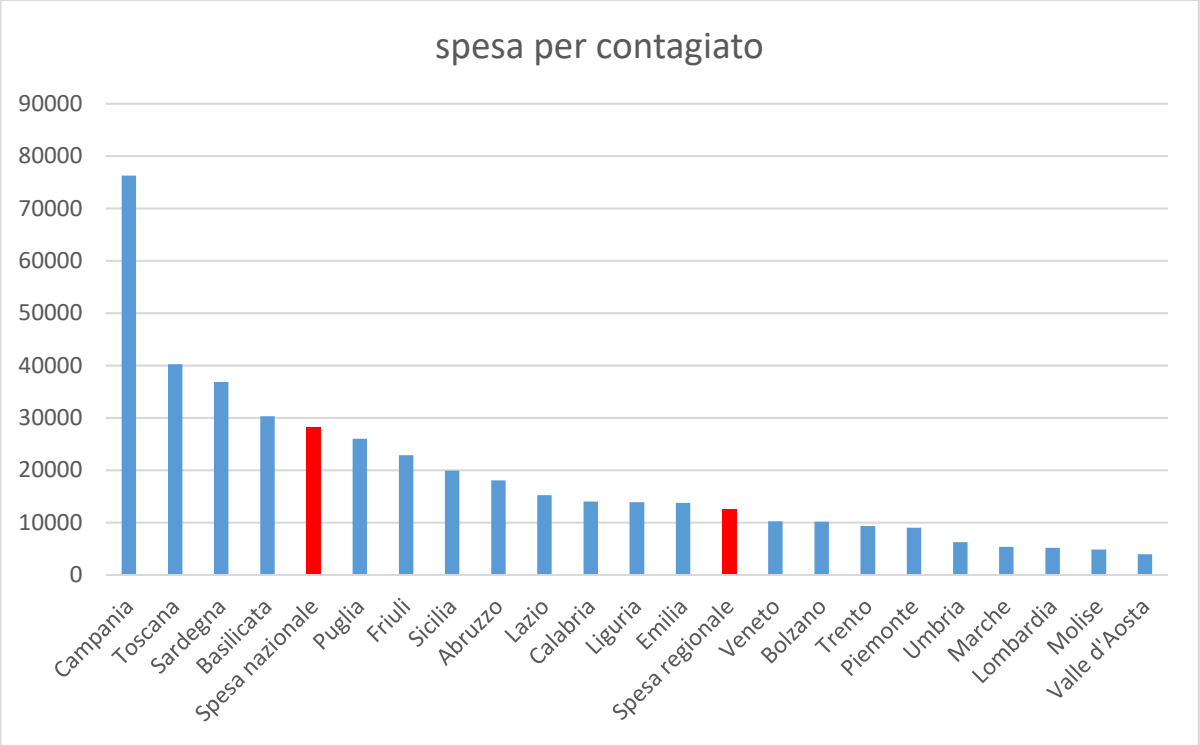
Infine, si fornisce un'analisi comparativa della spesa regionale in relazione al numero dei contagiati registrati da ciascuna regione alla data del 30 aprile 2020 (Tabella 17)
Come mostra anche la Figura 15, la Campania è la regione che fa registrare il valore più elevato di spesa rispetto al numero di contagiati. Il valore rappresentato dalla Campania è pari al 610% del valore medio della spesa regionale per contagiato e pari al 270% del valore medio della spesa nazionale per contagiato.
A fronte di un numero di circa 4.420 contagi, la Regione Campania ha infatti speso circa 337 milioni di euro. Si noti che la Lombardia, che ha registrato circa 75.700 contagi, ha sostenuto una spesa complessiva di 392 milioni di euro.
Tra le regioni che presentano un rapporto spesa/contagiati tra i più elevati vi sono poi la Toscana, la Sardegna e la Basilicata, tutte con un valore superiore al valore pro-capite della spesa sostenuta a livello nazionale.

Tabella 17. Spesa per contagiato

Regione	numero contagi al 30 aprile 2020 *	spesa complessiva	spesa per contagiato
		(euro)	(euro)
Campania	4.423	337.512.245	76.308
Toscana	9.352	376.698.216	40.280
Sardegna	1.295	47.692.543	36.828
Basilicata	367	11.117.581	30.293
Puglia	4.072	105.923.442	26.013
Friuli	3.025	69.205.828	22.878
Sicilia	3.166	63.095.496	19.929
Abruzzo	2.930	52.876.346	18.047
Lazio	6.616	100.953.649	15.259
Calabria	1.108	15.541.988	14.027
Liguria	7.993	111.206.934	13.913
Emilia	25.436	350.321.703	13.773
Veneto	17.960	183.402.861	10.212
Bolzano	2.518	25.611.409	10.171
Trento	4.116	38.448.168	9.341
Piemonte	26.289	237.068.598	9.018
Umbria	1.392	8.752.004	6.287
Marche	6.247	33.329.201	5.335
Lombardia	75.732	392.141.362	5.178
Molise	298	1.447.024	4.856
Valle d'Aosta	1.128	4.442.710	3.939
Totale spesa regionale	**205.463**	**2.566.789.308**	**12.493**
Totale spesa nazionale	**205.463**	**5.790.049.652**	**28.180**

Fonte: Dipartimento Protezione Civile.

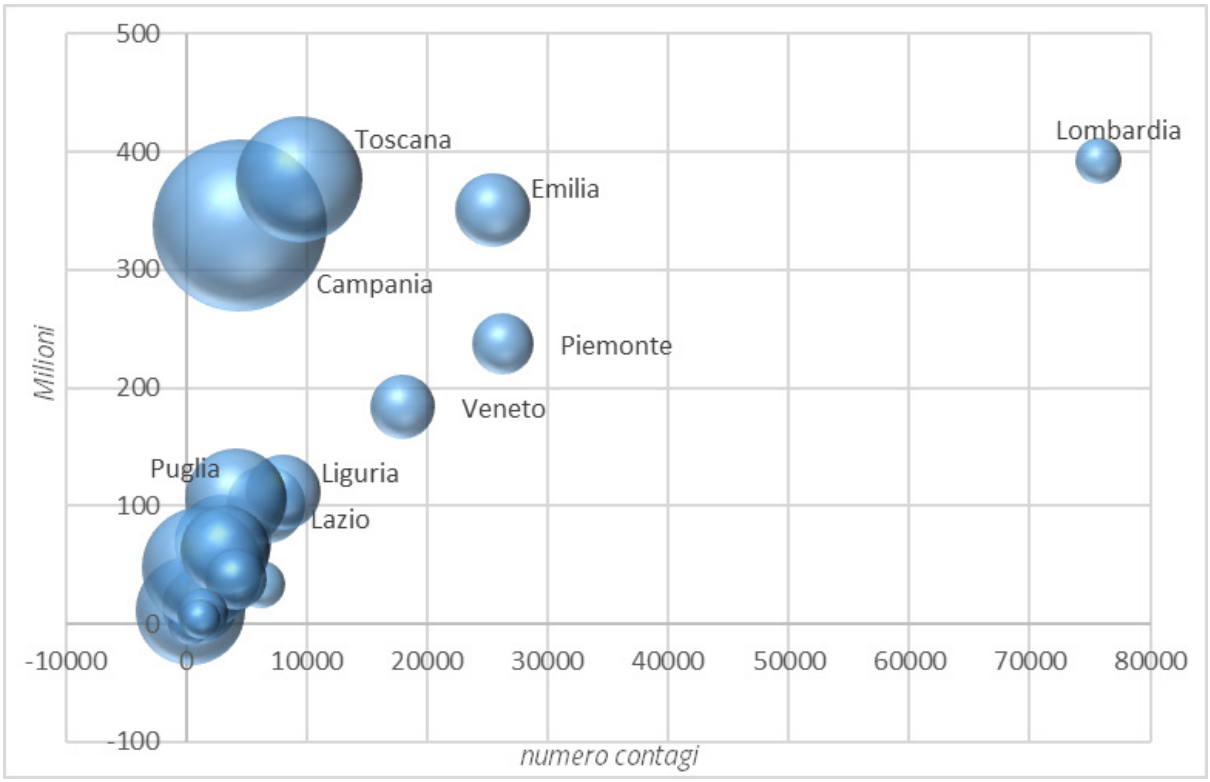
Figura 15. Spesa per contagiato



L'eterogeneità tra Regioni è evidenziata anche dalla Figura 16, che rappresenta sia la distribuzione rispetto alle due variabili (spesa sulle ordinate, numero di contagi sulle ascisse), sia la spesa per contagiato (rappresentata dal diametro della bolla).
Il caso della Toscana emerge tra le Regioni con valore spesa per contagiato più elevato, ossia con la bolla più grande. La Toscana, infatti, dopo la Lombardia, è la regione con la spesa complessiva più elevata, nonostante un numero di contagi al 30 aprile pari a circa 9.350, contro i quasi 18.000 del Veneto, gli oltre 25.000 dell'Emilia e i 26.000 del Piemonte e i circa 75.700 della Lombardia.
Come mostra anche la Tabella 17. Spesa per contagiato, esclusa la Campania che rappresenta un *outlier* della distribuzione, si registra una discreta variabilità (con un coefficiente di variazione pari al 62%) anche nei valori spesa/contagiato delle regioni con un numero di contagi più contenuto: un valore assai elevato è quello della Sardegna con oltre 36.800 euro, mentre la regione con una spesa per contagiato più bassa è la Valle d'Aosta con un costo di 3.939 euro.
L'indicatore "spesa per contagiato" risente ovviamente della variabilità territoriale osservata sia per la spesa che per il numero di contagi. Per completezza, bisogna anche tener conto della differenziazione tra regioni nel ricorso all'aggregazione degli acquisti: infatti, l'elevata incidenza dell'utilizzo di strumenti quali accordi quadro o convenzioni influisce sull'ammontare della spesa, trattandosi di contratti di durata pluriennale, per un ampio bacino di utenza e pertanto di importi molto elevati. L'alta incidenza di accordi quadro sulla spesa complessiva regionale, pari al 90,4% per la Toscana e al 73,2% per la Campania, potrebbe in parte spiegare i valori elevati di questo indicatore per le due regioni.

È interessante approfondire l'analisi della correlazione tra spesa e numero di contagi. Il coefficiente di correlazione *r*, calcolato su tutta la popolazione, risulta pari a 0,69, indicando che esiste una relazione di proporzionalità tra le due variabili: la spesa complessiva cresce all'aumentare del numero assoluto di contagi. Il coefficiente di determinazione (r^2), pari a 0,48, indica invece la quota di variabilità della variabile "spesa" dovuta alla variazione della variabile "numero dei contagi", ipotizzando una relazione lineare tra le due: in termini assoluti, ciò vuol dire che l'aumento della spesa è correlabile per il 48% all'aumento dei contagi, mentre per il 52% dipende da altri fattori (sebbene il coefficiente di correlazione risenta degli *outliers* della distribuzione e il suo valore, nel caso in esame, è abbassato dai dati relativi a Campania e Toscana).

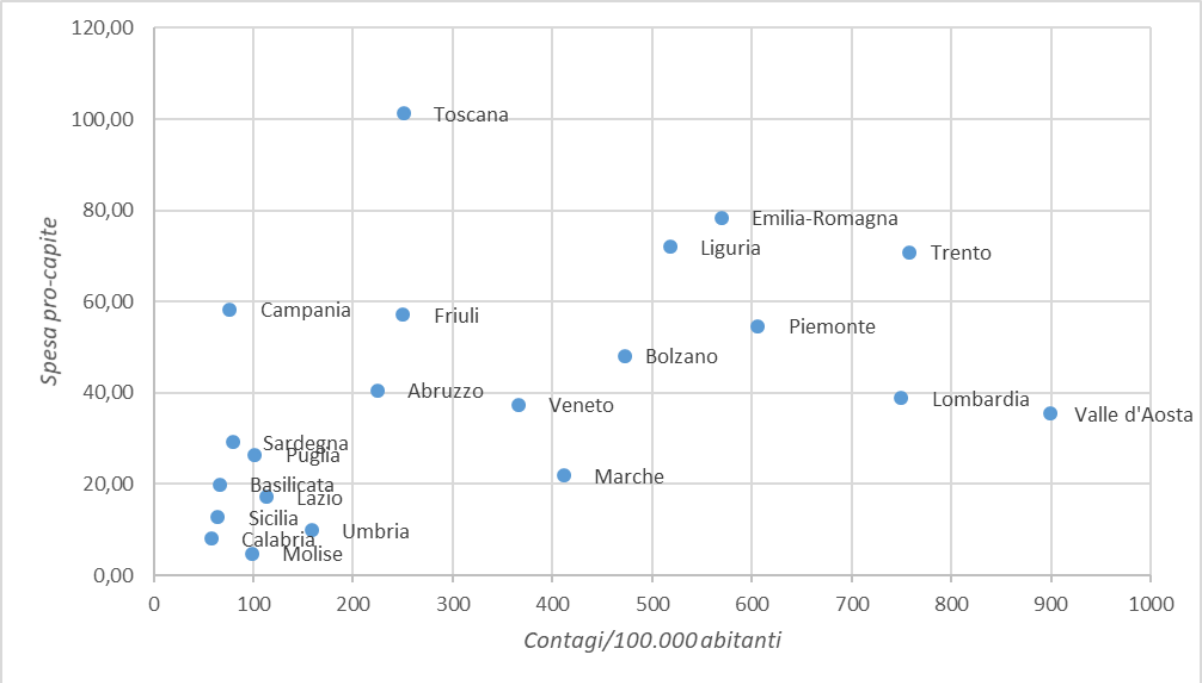
Figura 16. Distribuzione delle regioni per spesa complessiva e numero di contagi (valori assoluti)



È, tuttavia, necessario considerare le differenze territoriali del Paese: infatti, oltre che per dinamica di diffusione e impatto del virus, le regioni italiane sono altamente diversificate anche in termini demografici. Pertanto, appare opportuno effettuare un'analisi della correlazione esistente tra la spesa pro-capite e il numero di contagiati ogni 100.000 abitanti.

Già dallo *scatter plot* riportato nella Figura 17, si osserva una maggiore dispersione: il coefficiente di correlazione scende infatti a 0,45, mostrando una relazione positiva tra le due variabili, ma meno forte. Inoltre, utilizzando un modello lineare, un aumento dell'incidenza del contagio spiegherebbe solo il 20% della variazione di spesa pro-capite.

Figura 17. ***Scatter plot*** **spesa pro-capite/numero di contagi per 100.000 abitanti**



2.7.3. Gli appalti di beni e servizi in somma urgenza

Nel presente paragrafo si intende fornire uno spaccato specifico relativo al mercato degli appalti durante la fase emergenziale dovuto al COVID-19. L'analisi prende avvio da una delle attività di competenza dell'Autorità, ossia quella relativa al rilascio dei pareri di congruità del prezzo ai sensi dell'art. 163, comma 9, del D. Lgs. n. 50/2016, che in occasione della emergenza sanitaria è stata interessata da un significativo incremento delle relative richieste da parte delle Stazioni appaltanti. I prezzi rilevati per alcuni specifici prodotti sono stati inoltre utilizzati quale parametro per un raffronto con ulteriori dati che l'Autorità ha raccolto nell'ambito della sopra descritta indagine volta ad approfondire l'impatto della emergenza sanitaria sul mercato degli appalti, con particolare riferimento alle forniture in ambito sanitario.

2.7.3.1. I pareri di congruità del prezzo ex art. 163, comma 9, D.Lgs. n. 50/2016

In situazioni emergenziali in cui sussiste la esigenza di disporre di beni e servizi necessari a farvi fronte, la immediatezza della acquisizione diventa essa stessa funzionale alla efficacia e alla utilità dell'acquisto.

Come sopra anticipato, tra gli strumenti individuati dal D.Lgs. n. 50/2016 per accelerare le procedure di acquisizione si colloca quello di cui all'art. 163, che disciplina le "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile".

In particolare, l'art. 163, comma 9, del Codice dei contratti prevede che per gli appalti pubblici di forniture e servizi in caso di somma urgenza e protezione civile, di importo superiore a 40.000 euro e in caso di indisponibilità di prezzari ufficiali, laddove i tempi resi necessari dalla circostanza di somma urgenza non consentano il ricorso

alle procedure ordinarie, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti a un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità condotta dall'ANAC, da rendere entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta. Avverso la decisione dell'ANAC sono esperibili i normali rimedi di legge mediante ricorso ai competenti organi di giustizia amministrativa. Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si procede al pagamento del 50% del prezzo provvisorio.
Con il comunicato del 15 febbraio 2017 il Presidente dell'ANAC ha definito i presupposti di ammissibilità e le modalità di presentazione delle richieste di parere sulla congruità del prezzo, precisando che «Si tratta di nuova funzione di supporto alle stazioni appaltanti che si è aggiunta a quella concernente l'elaborazione di prezzi di riferimento di cui l'art. 9, comma 7 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89».
Lo strumento offerto dalla disposizione citata si pone pertanto quale alternativa alle altre procedure previste dal Codice, consentendo alle Amministrazioni, al ricorrere di determinate circostanze, di approvvigionarsi tempestivamente di quei beni e servizi necessari in una data situazione emergenziale.
Solo successivamente all'acquisizione dei beni e servizi necessari, l'Amministrazione è tenuta a trasmettere all'Autorità la documentazione relativa all'acquisto al fine di consentire alla stessa di valutare, anche attraverso indagini di mercato, la congruità del prezzo di acquisto e di rendere il relativo parere entro il termine di sessanta giorni. In questo arco di tempo è consentito alla Stazione appaltante di liquidare al fornitore il 50% del corrispettivo pattuito, potendo saldare il restante 50% solo all'esito della adozione da parte dell'ANAC di un parere favorevole.
Attraverso tale meccanismo si coniuga pertanto l'esigenza di immediatezza nell'acquisizione dei beni e servizi con quella di una verifica (seppure *ex post*) in ordine alla correttezza del prezzo concordato, con la possibilità di correggere eventuali distorsioni derivanti dallo "sfruttamento" da parte del fornitore della situazione di urgenza, rappresentata nel caso di specie dall'emergenza sanitaria COVID-19. La norma attribuisce tale compito all'ANAC, quale soggetto "terzo" ai contraenti, che nel caso dell'art. 163, commi 9 e 10, assume competenze sia di vigilante che di regolatore del mercato, al fine di evitare comportamenti abusivi se non fraudolenti favoriti dagli stati emergenziali.
L'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha determinato un significativo incremento delle richieste formulate dalle Stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 163, comma 9, del D. Lgs. n. 50/2016, anche per affidamenti che ordinariamente non rientrerebbero nel relativo ambito di applicazione.
L'incremento delle richieste di parere di congruità, infatti, è stato dovuto, oltre che alla situazione di emergenza in sé considerata, che ha richiesto l'utilizzo di moduli più agili di acquisizione dei beni e servizi necessari, anche da alcune modifiche normative dettate per fronteggiare la stessa e che hanno inciso in modo rilevante sulla modalità ordinaria di applicazione dell'istituto contemplato dalla disposizione normativa di interesse, in parte estendendo la sua portata (comma 9) e in parte limitandone l'applicazione (commi 4, 7 e parte seconda del comma 10).
In particolare, le deroghe hanno riguardato le previsioni di cui ai commi 4, 7, 9 e 10 dell'art. 163 del D. Lgs. n. 50/2016 e sono contenute nelle ordinanze del Capo del Di-

partimento della Protezione Civile nn. 630 del 3 febbraio 2020, 638 del 22 febbraio 2020 e 639 del 25 febbraio 2020.
Nello specifico, l'ordinanza n. 630/2020, all'art. 3, comma 2, dispone che «Per l'espletamento delle attività previste dalla presente ordinanza, il Capo del Dipartimento della protezione civile e i soggetti attuatori, possono avvalersi, ove ricorrano i presupposti, delle procedure di cui agli articoli 63 e 163 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Con riferimento alle procedure di somma urgenza, i termini per la redazione della perizia giustificativa di cui al comma 4 dell'art. 163 e per il controllo dei requisiti di partecipazione di cui al comma 7 dell'art. 163 possono essere derogati, di conseguenza è derogato il termine di cui al secondo periodo del comma 10 dell'art. 163».
La medesima ordinanza all'art. 3, comma 5, come sostituito dall'art. 1 della ordinanza n. 638/2020, dispone che «Ai fini dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, strettamente connessi alle attività di cui alla presente ordinanza, i soggetti di cui all'articolo 1 provvedono con la procedura di cui all'articolo 36 anche senza previa consultazione di operatori economici e con la procedura di cui all'articolo 63, comma 2, lettera c) in deroga al comma 6 del medesimo articolo 63, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti, secondo le modalità descritte all'articolo 163, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016 e determinando il corrispettivo delle prestazioni ai sensi dei commi 3 e 9 del medesimo articolo 163. Ove esistenti, gli operatori sono selezionati all'interno delle *white list* delle Prefetture».
Le deroghe citate hanno pertanto determinato per quanto concerne gli appalti pubblici affidati in somma urgenza da un lato una limitazione in ordine ad alcuni degli adempimenti previsti dall'art. 163 D. Lgs. 50/2016 e dall'altro un ampliamento dell'ambito di operatività del comma 9 del medesimo articolo.
Per quanto riguarda le limitazioni, ci si riferisce ai commi 4, 7 e 10. Quest'ultimo comma, in particolare, impone alle stazioni appaltanti di comunicare entro 30 giorni all'ANAC gli atti relativi agli affidamenti effettuati ai sensi dell'art. 163 D. Lgs. 50/2016, termine che, si ribadisce, in occasione della emergenza sanitaria è stato derogato dalla ordinanza CDPC n. 630/2020. Ne è discesa pertanto la possibilità per le Stazioni appaltanti di non procedere alle suddette comunicazioni, il che potrebbe avere determinato una sottostima delle stesse e conseguentemente una rappresentazione parziale per come emergente dai documenti trasmessi all'Autorità ai sensi del citato comma 10 (anche la gestione di tali comunicazioni è in capo all'Autorità, che semestralmente estrae un campione per le connesse attività di vigilanza).
Diversamente, invece, per quanto riguarda le verifiche di congruità dei prezzi degli affidamenti di servizi e forniture di cui al comma 9, si rappresenta che la normativa emergenziale ha di fatto determinato un'estensione dell'ambito di operatività anche agli appalti sopra soglia comunitaria. E invero, poiché l'ordinanza n. 638/2020 prevede la possibilità per le Stazioni appaltanti di procedere ad affidamenti ai sensi dell'art. 63, comma 2, lettera c) (oltre che dell'art. 36) «in deroga al comma 6 del medesimo articolo 63» , disponendo in tali casi la determinazione del «corrispettivo delle prestazioni ai sensi dei commi 3 e 9 del medesimo articolo 163», e applicandosi l'art. 63 anche agli affidamenti sopra soglia, è evidente che si sia voluto estendere lo strumento della verifica della congruità anche a tali appalti.

2.7.3.2. I pareri di congruità: aspetti interpretativi e metodologici

La norma ha da sempre posto alcune criticità interpretative, la principale delle quali attiene alle conseguenze di una eventuale valutazione di non congruità del prezzo provvisorio. In tal caso, la norma non chiarisce infatti se la rideterminazione del prezzo definitivo viene lasciata alla libera contrattazione delle parti, magari tenendo conto di eventuali indicazioni dell'Autorità, ovvero se quest'ultima è tenuta a determinare in modo puntuale il prezzo definitivo al quale le parti devono attenersi. In tal caso il parere dell'ANAC avrebbe una portata regolatoria, analoga se non più cogente di quella derivante dai prezzi di riferimento di cui al D.L. 98/2011 e al D.L. 66/2014.

In ragione dei tempi ristretti previsti dalla norma per l'emanazione del parere (60 giorni dalla richiesta), tale eventuale portata strettamente regolatoria non potrebbe tuttavia che derivare da un'attività di elaborazione assai lontana dai rigorosi standard connessi alla metodologia di determinazione dei prezzi di riferimento di cui alle norme sopra citate. Tale metodologia prevede un complesso percorso di standardizzazione dei beni/servizi per i quali calcolare i prezzi, effettuata sulla base delle loro specifiche tecniche, nonché di una valutazione di sostituibilità di tali beni/servizi. La metodologia prevede generalmente la predisposizione di un articolato questionario, che va progettato in maniera assai accurata pena la non attendibilità dei risultati, somministrato a un insieme di stazioni appaltanti individuate anche queste in modo preciso, eventualmente tramite una procedura di campionamento statistico.

Anche la trattazione dei risultati dell'indagine prevede dei rigorosi trattamenti di *data quality* e una complessa analisi statistica finalizzata a identificare i fattori che influiscono sul prezzo. Al fine non solo di assicurare il contraddittorio con le parti, ma anche di acquisire informazioni utili a minimizzare il rischio di errori, tale processo prevede un'ampia partecipazione degli *stakeholder* tramite consultazioni on-line e/o altre occasioni di confronto, analisi e valutazione di impatto della regolazione (ex-ante e ex-post). Si tratta, in sintesi, di un processo che richiede necessariamente tempi lunghi e un'attività assai onerosa non solo a carico dell'ANAC ma anche dei soggetti che intervengono nel procedimento, e infatti la normativa di settore prevede che i prezzi di riferimento siano calcolati per i beni/servizi a elevato impatto di spesa[7].

Chiaramente le operazioni sopra citate sono assolutamente incompatibili con la tempistica prevista dalla norma, nei confini della quale, però, si può certamente effettuare un'indagine di mercato che, se svolta in maniera puntuale e attenta, pur non presentando i requisiti di scientificità connessi all'effettuazione di un'indagine statistica vera e propria, potrà fornire utili indicazioni circa la congruità degli affidamenti in esame. D'altra parte, anche astraendo dal vincolo temporale, un'indagine con tutti i crismi comporterebbe per i motivi sopra esposti un "costo sociale" quasi sicuramente di gran lunga superiore all'importo di larga parte dei contratti stipulati in somma urgenza, in relazione a beni che, peraltro, sono difficilmente connotati dal requisito dell'elevato impatto di spesa di cui alla normativa sui prezzi di riferimento.

7. Come ad esempio alcuni farmaci, dispositivi medici e i servizi di pulizia, di lavanolo e di ristorazione in ambito sanitario. Per approfondimenti al riguardo si veda il cap. 2.8. "*I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo*" della Relazione CNEL 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

Anche in considerazione del fatto che avverso i pareri di congruità dell'ANAC è possibile il ricorso al giudice amministrativo, si è, pertanto, fin dall'inizio reso innanzitutto necessario definire il perimetro di intervento dell'Autorità medesima.
Va peraltro osservato che una forte valenza regolatoria potrebbe astrattamente distorcere significativamente il meccanismo di mercato. Considerato infatti che il prezzo pattuito è provvisorio e corrisposto nell'immediato per il 50%, il fatto che sia sottoposto alla valutazione di congruità dell'ANAC introduce un elemento di incertezza nel contratto, astrattamente idoneo a tradursi in un "premio per il rischio" (un vero e proprio "spread"), ossia un incremento del prezzo al quale l'impresa è disponibile a fornire il bene, in misura che tuttavia è assai difficile da determinare a priori. Tenuto conto dei vincoli tecnici sopra descritti, si è pertanto ritenuto che l'interpretazione più ragionevole e percorribile del dettato normativo fosse quella di limitare la valutazione contenuta nei pareri alla mera inesistenza o meno di elementi tali da non far ritenere congruo il prezzo, accompagnata nel secondo caso da alcune indicazioni e/o raccomandazioni formulate in relazione alle caratteristiche del bene/servizio all'esito dell'indagine di mercato, idonee a guidare la contrattazione tra le parti per la determinazione del prezzo definitivo, riducendo al tempo stesso i rischi di comportamenti potenzialmente elusivi dello spirito della norma, dacché rispetto a un parere secco di non congruità, le parti potrebbero infatti concordare un prezzo definitivo di poco inferiore a quello provvisorio.
Riguardo alla metodologia seguita per pervenire nei tempi previsti dal legislatore all'emanazione del parere, nel corso degli anni di vigenza della norma si è consolidato un preciso percorso logico-valutativo, che parte generalmente da una prima analisi condotta sulla base delle informazioni disponibili nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), al fine di analizzare i mercati interessati dagli affidamenti in somma urgenza. Tuttavia, le informazioni economiche presenti in BDNCP si riferiscono all'importo contrattuale posto a base d'asta e all'importo di aggiudicazione. In banca dati non è infatti presente un campo specifico in cui siano registrate le quantità oggetto di affidamento né tantomeno è riportata l'indicazione dei singoli beni che costituiscono la fornitura o, nel caso dei servizi, informazioni specifiche sull'articolazione dello stesso. Inoltre, il servizio o la fornitura, identificati dalla CPV, quando disponibile, solo in rarissimi casi individuano puntualmente un bene (generalmente per le forniture identificano una famiglia di beni). Ciò considerato, è in generale molto difficile risalire a un prezzo unitario di acquisto del singolo bene/servizio presente in Banca dati che sia pienamente confrontabile con quello corrisposto negli affidamenti oggetto di parere, anche perché gli acquisti in "somma urgenza" ai sensi dell'art. 163, comma 9, prevedono spesso delle specifiche condizioni e modalità (tempi di consegna e servizi post vendita) di cui non si hanno informazioni in BDNCP.
Date certe condizioni, la BDNCP potrebbe astrattamente consentire, una volta individuato con un grado ragionevole di "precisione" il settore di riferimento sulla base della "tipologia" di fornitura, di risalire sia al lato della domanda (le Stazioni appaltanti che hanno effettuato acquisti analoghi a quello oggetto di indagine) sia al lato dell'offerta (attraverso le informazioni sulle imprese aggiudicatarie).
L'esperienza maturata nel corso degli anni ha tuttavia dimostrato la difficoltà di individuare lo specifico mercato di riferimento dal lato della domanda, in ragione dell'elevata eterogeneità delle informazioni presenti nella Banca dati e, quindi, di identificare

prodotti omogenei idonei per il raffronto necessario alla valutazione di congruità. D'altra parte, in mancanza di informazioni specifiche, risulta assai arduo individuare a priori un insieme di Stazioni appaltanti che, con ragionevole probabilità, hanno acquistato lo stesso bene oggetto di valutazione di congruità alle medesime condizioni. In altri termini, un approfondimento istruttorio dal lato della domanda sulla base delle informazioni desumibili dalla BDNCP sarebbe oneroso e avrebbe probabilità non molto elevate di ottenere informazioni realmente utili ai fini della valutazione di congruità.

La valutazione di congruità, pertanto, prima dell'emergenza COVID-19 si è generalmente basata su un'analisi istruttoria dal lato dell'offerta. Tale lato è infatti generalmente caratterizzato da un numero assai più ridotto di soggetti, che vendono sovente un'ampia gamma di prodotti. Rispetto alla domanda è quindi relativamente più agevole individuare le imprese potenzialmente produttrici della categoria cui fa parte il bene oggetto di parere di congruità e quindi effettuare un'indagine di mercato sul medesimo.

Da un punto di vista metodologico, sia in termini istruttori sia soprattutto in termini valutativi, l'attività finalizzata a rendere dei pareri di congruità ha delle evidenti analogie con l'analisi dei mercati alla base dei procedimenti antitrust, specialmente quelli di controllo delle concentrazioni. Si tratta infatti, in sostanza, di definire il mercato rilevante di un bene o servizio, il mercato del prodotto e il mercato geografico, presupposto indispensabile per poter effettuare dei confronti di prezzo e di inquadrare la valutazione finale all'interno delle dinamiche concrete del mercato degli appalti pubblici. Trattasi pertanto di un'attività che coinvolge competenze multidisciplinari, di tipo giuridico (utili spesso per definire l'esatto inquadramento normativo), statistico (laddove sia necessario svolgere un'indagine con somministrazione di questionari), ma soprattutto di tipo economico (in particolare, economia industriale ed economia aziendale).

Per quanto precede, appare evidente che un eventuale parere negativo di congruità richiede un onere probatorio assai elevato. La difficoltà di definire in modo preciso le caratteristiche dei beni e soprattutto dei servizi in termini merceologici e spazio-temporali rendono non facile effettuare dei confronti connotati da un grado sufficientemente elevato di rigore scientifico. Ciò vale anche in relazione ai differenti criteri di aggiudicazione delle procedure i cui prezzi possono essere utilizzati come parametri di confronto. Basti pensare che un prezzo elevato in una gara all'OEPV potrebbe essere compensato da un elevato punteggio raggiunto dall'offerta tecnica e viceversa. In altri termini, la valutazione di congruità si sostanzia fondamentalmente in un confronto di prezzo, che tuttavia è parziale nei casi, sempre più numerosi a seguito anche degli orientamenti delle nuove direttive comunitarie, in cui la gara è aggiudicata al miglior rapporto qualità prezzo[8].

8. Degni di nota al riguardo sono i risultati delle analisi riguardanti il prezzo di riferimento del lavanolo del "paziente ordinario" misurato "a giornata di degenza", che peraltro rappresenta di gran lunga la principale voce di costo del servizio (oltre il 50%), esplicitati nella relazione AIR alla delibera, disponibile al link:
http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/ANACdocs/Attivita/Atti/Delibere/2017/842/Relazione%20AIR%20prezzi%20di%20riferimento%20lavanderia_lavanolo_20170718.pdf
L'analisi econometrica ha infatti evidenziato che tale corrispettivo è influenzato, tra le altre variabili, anche dal

Ed è evidente che in tale contesto, solo in casi di prezzi chiaramente fuori misura rispetto allo spettro rilevato si può parlare di non congruità. Ad esempio diventa difficilmente sostenibile, anche in giudizio amministrativo, che un prezzo di un affidamento di cui all'art. 163 del codice dei contratti sia non congruo, pur mediamente più elevato della media dei prezzi rilevati, laddove per analogo bene/servizio esistano sul mercato prezzi più elevati emersi da procedure aperte. In caso contrario, e fino a prova contraria di atti illeciti in tali gare "*benchmark*" (turbativa d'asta/intesa restrittiva della concorrenza), un eventuale parere di non congruità entrerebbe in contraddizione con l'evidenza di prezzi formati in un contesto concorrenziale quale teoricamente è quello delle gare pubbliche. L'esperienza delle numerose istruttorie condotte negli ultimi anni ha peraltro dimostrato che, almeno per le istanze comunicate, mediamente i prezzi praticati utilizzando tale procedura non si discostano significativamente da quelli praticati utilizzando altre procedure. Un risultato per certi versi singolare, atteso che in teoria l'assenza di confronto concorrenziale, l'urgenza e la conseguente tempestività della consegna del bene/servizio (caratteristiche che hanno indubbiamente un costo), l'incertezza del prezzo finale e il ritardo del pagamento conseguenti alle previsioni contrattuali del comma 9 (senza dubbio penalizzanti per il fornitore in quanto introducono due elementi di incertezza nel contratto), dovrebbero avere come risultato finale un prezzo più elevato rispetto a quello conseguibile con le altre procedure, in *primis* quelle ordinarie, con un differenziale in parte anche giustificabile in relazione a tali ultime due circostanze (urgenza e previsioni contrattuali).

2.7.3.3. I pareri di congruità durante l'emergenza COVID-19

Nel corso del 2020, nel periodo dell'emergenza COVID-19, dal mese di marzo all'inizio del mese di novembre sono pervenute circa 85 istanze di parere di congruità, per affidamenti di beni/servizi relativi alla gestione dell'emergenza, per un importo complessivo pari a circa 70 milioni di euro.

Tra le Amministrazioni richiedenti si individuano la Presidenza del Consiglio dei ministri-Protezione Civile, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero della Difesa, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Generale dell'Esercito, alcune Regioni/Province autonome, Aziende ospedaliere e Aziende sanitarie locali, i cui acquisti hanno riguardato prevalentemente alcuni dispositivi di protezione individuale (tra cui Mascherine protettive FFP2, FFP3 e chirurgiche, camici e visiere protettivi, calzari e in generale equipaggiamenti di protezione), prodotti per la disinfezione, letti ospedalieri elettrici, apparecchiature mediche per la cura del COVID-19 quali ventilatori polmonari, sistemi di ventilazione e monitor, dispositivi medici vari tra cui i test per la diagnosi del Covid-19, servizi di disinfezione di pullman e

criterio di aggiudicazione, confermando empiricamente quanto desumibile dall'esame dei meccanismi di funzionamento del mercato degli appalti. Il modello econometrico individuato mostra infatti che se la gara viene aggiudicata al massimo ribasso il prezzo di aggiudicazione sarà mediamente più basso, a parità di altre condizioni, rispetto al caso in cui essa venga aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (di seguito, OEPV). L'opportunità di utilizzare il criterio di aggiudicazione nella procedura di determinazione dei prezzi di riferimento assume particolare rilievo in ragione della natura complessa degli appalti di servizi come quelli di lavanderia/lavanolo, anche alla luce delle previsioni del nuovo Codice dei contratti pubblici che, nel recepire le Direttive comunitarie, lascia al criterio del massimo ribasso uno spazio assai più ridotto rispetto al passato.

sedi operative, servizi di Contact Center per la gestione dell'emergenza.
La metodologia seguita per elaborare i pareri di congruità per gli affidamenti disposti in occasione dell'emergenza COVID-19 si è basata su un più estensivo utilizzo di indagini dal lato della domanda, che si è affiancato alla metodologia di analisi di mercato dal lato dell'offerta generalmente adottata in passato.
Come già detto in precedenza, in un contesto di mercato "normale", nella maggior parte dei casi un'indagine lato offerta rivolta a verificare il prezzo praticato dalle principali imprese operanti nel settore oggetto di analisi ha infatti una maggiore probabilità di pervenire in modo sufficientemente rigoroso all'individuazione di benchmark di riferimento sulla base dei quali ancorare la valutazione di congruità, rispetto alla speculare indagine dal lato della domanda, che risente di una maggiore aleatorietà.
Nel caso dell'emergenza COVID-19, tuttavia, occorre considerare che si è in presenza di uno *shock* sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, che ha generato una crisi economica senza precedenti nella storia recente, per certi versi paragonabile per effetti alla crisi petrolifera degli anni Settanta.
A tale situazione generale di profondo mutamento delle condizioni di mercato si è aggiunta l'improvvisa e significativa crescita della domanda di servizi e forniture funzionali alla gestione dell'emergenza. Per alcune tipologie di prodotto, in particolare le mascherine, in un arco temporale ristretto è cresciuta a dismisura la necessità di approvvigionamento, anche in ragione del blocco temporaneo delle esportazioni verso l'Italia adottato dalla maggior parte degli altri Paesi. Con le conseguenti estreme difficoltà di acquisto anche di quantità minime di molti prodotti analizzati, quantomeno nel periodo più critico dell'emergenza, nonché elevata variabilità dei prezzi nell'intervallo temporale di riferimento, anche a distanza di pochi giorni, tipica delle situazioni di temporaneo e significativo squilibrio tra domanda e offerta.
Ciò considerato, è evidente che i prezzi presenti sul mercato in un momento antecedente o successivo all'emergenza non rappresentano attendibili parametri di riferimento in un contesto temporale di squilibrio tra domanda e offerta come quello in cui si inquadra la situazione emergenziale nell'ambito della quale va operata la valutazione di congruità. In tale situazione, l'analisi dal lato dell'offerta, preferibile in condizioni normali, evidenzia non pochi limiti, enfatizzati poi dall'oggettiva e intuibile difficoltà di condurre indagini di mercato durante il *lockdown*.
Cionondimeno, il significativo incremento della domanda concentrato su un numero abbastanza limitato di servizi e forniture ha consentito di raccogliere in tempi relativamente brevi numerose evidenze sui prezzi praticati nel periodo considerato, ricorrendo a elementi informativi di varia natura, perlopiù dal lato della domanda, che hanno costituito la base informativa necessaria per la valutazione di congruità in esame[9].
Nel caso di beni e servizi complessi, tuttavia, non è stato ovviamente possibile seguire questo percorso e la valutazione di congruità, pertanto, si è basata su una più onerosa, articolata e meno breve indagine di mercato dal lato dell'offerta rivolta alle imprese potenzialmente produttrici della categoria di cui fa parte il bene di interesse.

9. Rispetto a una situazione di mercato normale, per alcuni beni si è infatti riusciti più agevolmente a risalire al lato della domanda ossia alle informazioni rilevanti sulla base dei contratti stipulati dalle stazioni appaltanti che hanno effettuato acquisti analoghi a quello oggetto di indagine, integrandole spesso anche con dati dal lato dell'offerta (es: offerte presenti sul MEPA, informazioni acquisite direttamente dalle imprese aggiudicatarie, ricerche su siti internet, ecc.).

La maggior parte dei pareri già conclusi riguarda mascherine di varie tipologie, sia perché trattasi dei beni maggiormente acquistati nella prima fase dell'emergenza, sia perché prodotti più semplici e pertanto più agevoli da trattare e di più rapida definizione rispetto ad altri beni/servizi più complessi. Relativamente al complesso delle istanze pervenute (quindi il totale dei casi oggetto di istruttoria, conclusi e non conclusi), i grafici di seguito riportati contengono la distribuzione percentuale sia del numero che dell'importo complessivo dei contratti, suddivisi per tipologia di stazione appaltante e per categoria merceologica. Una parte assai significativa delle richieste (circa due terzi) proviene dal Sistema sanitario regionale e dalle Forze dell'ordine/forze armate. Rispetto alla tipologia di bene/servizio, circa la metà – in termini di numero e di importo - ha riguardato mascherine e altri dispositivi di protezione individuale. Se si considera l'importo dei contratti emerge maggiormente il ruolo della Protezione Civile e delle forze armate/dell'ordine, mentre per tipologia i più costosi ventilatori si affiancano alle mascherine/DPI.

Figura 18. Tipologia stazioni appaltanti - Numero

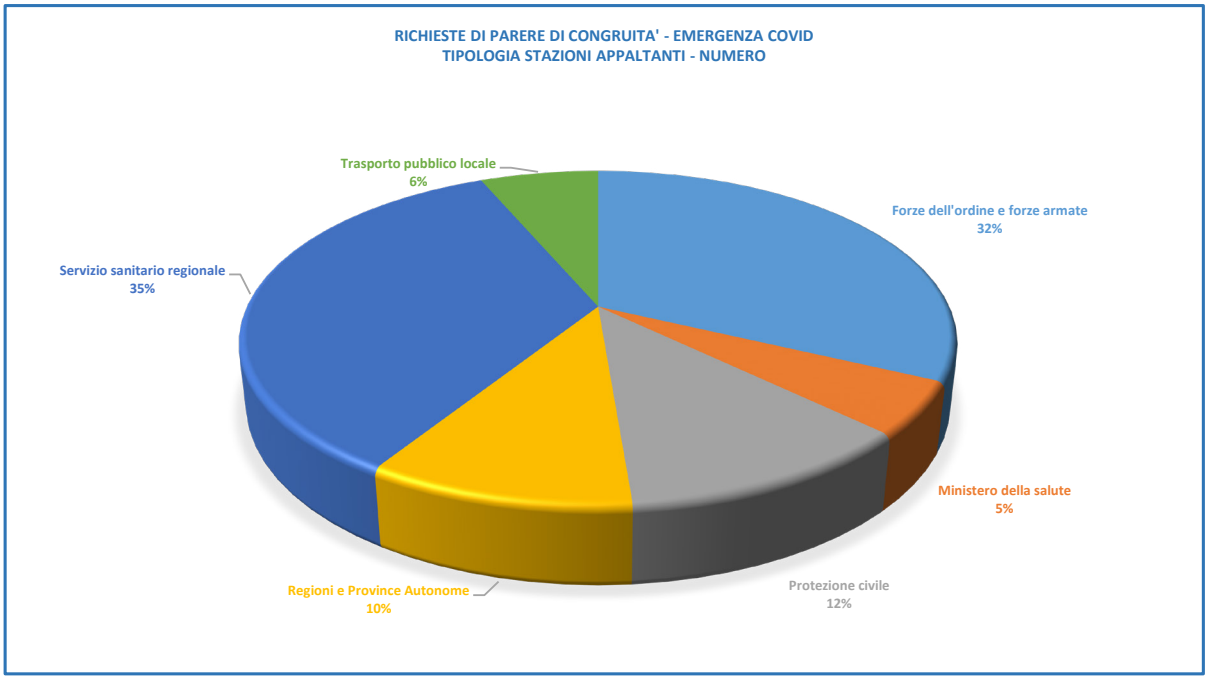


Figura 19. Categoria bene/servizio - Numero

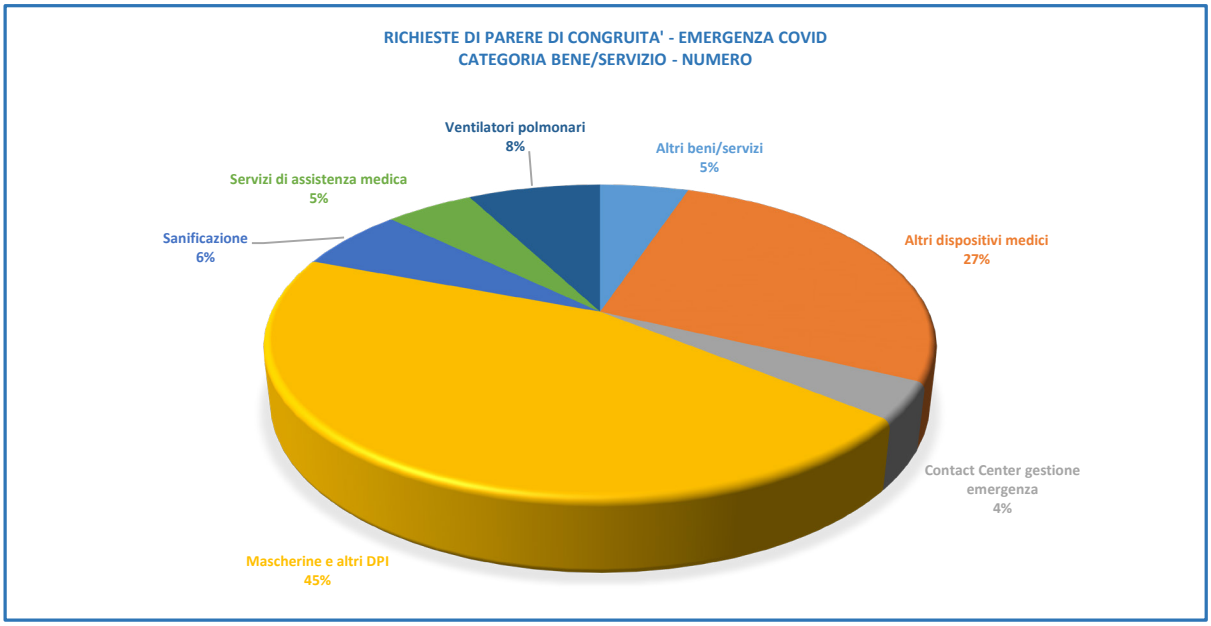


Figura 20. Tipologia stazioni appaltanti - Importo

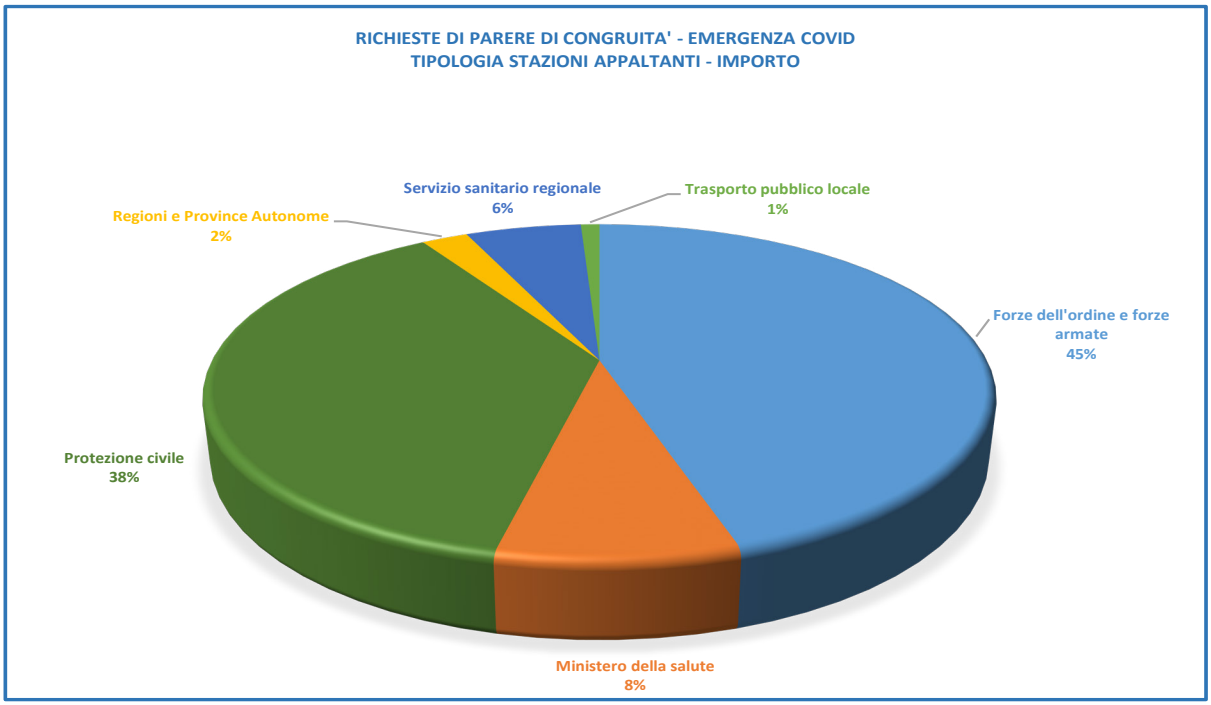
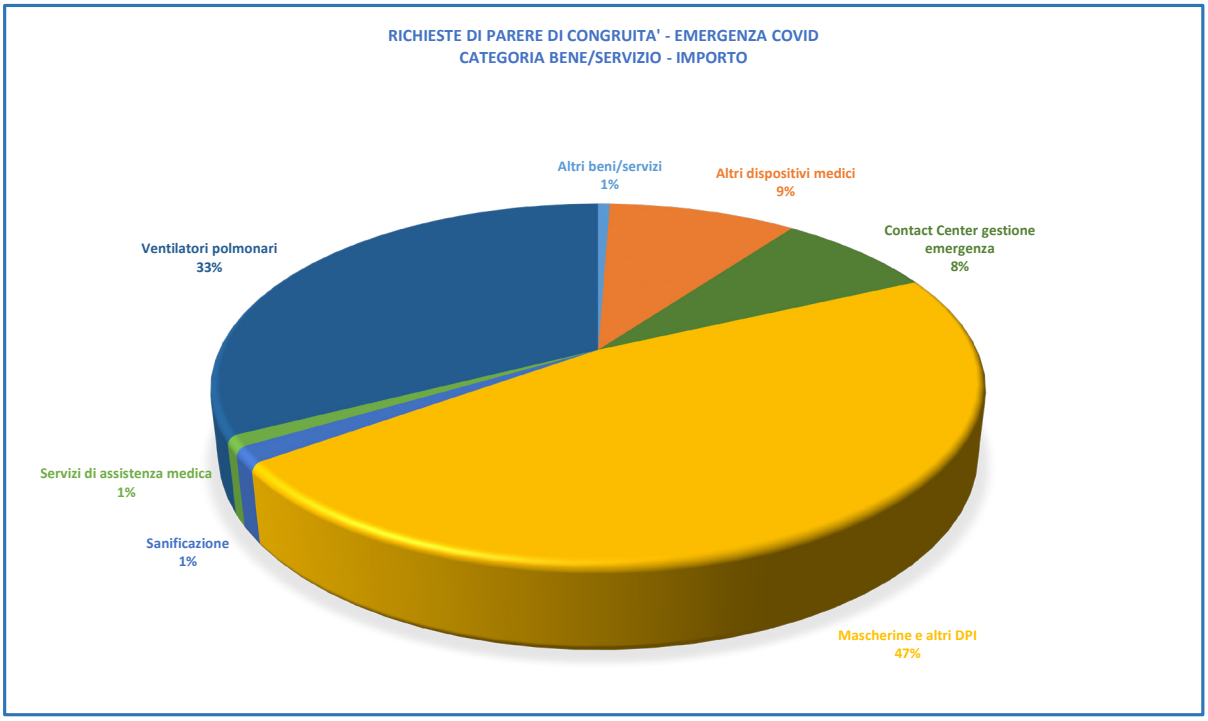


Figura 21. Categoria bene/servizio - Importo



2.7.3.4. L'analisi dei prezzi

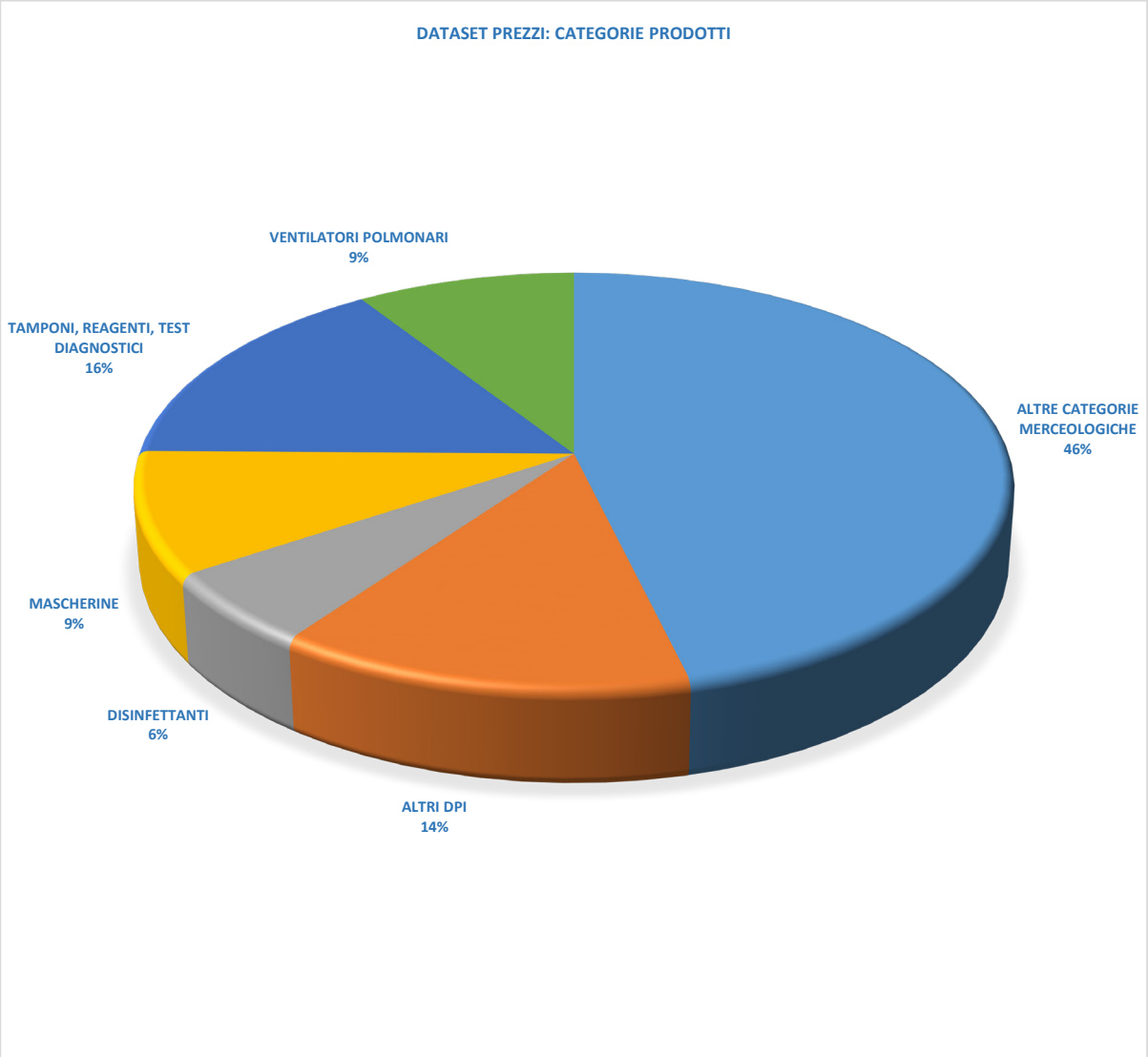
Sulla base delle singole schede di rilevazione acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva di cui al Paragrafo 2.10.2 è stato costruito un *dataset* con lo scopo di effettuare analisi sui prezzi di acquisto dei singoli beni. Il *dataset* è costituito da circa 900 record prevedendo un singolo record per ciascun acquisto comunicato. Tale patrimonio informativo costituisce di per sé un output di rilievo dell'indagine in quanto consente di avere a disposizione un insieme di informazioni di dettaglio che possono rivelarsi utili sia per analisi di tipo statistico sia per ulteriori attività di indagine.
Nella tabella e nel grafico di seguito riportati viene indicata riportata la composizione dell'archivio sulla base della tipologia di prodotto.

Tabella 18. *Dataset* prezzi:Categorie Prodotti

Dataset prezzi – Categorie Prodotti	Numero di record	Percentuale
DISINFETTANTI	50	5,70%
MASCHERINE	83	9,50%
TAMPONI, REAGENTI, TEST DIAGNOSTICI	136	15,60%
VENTILATORI POLMONARI	80	9,20%
ALTRI DPI	120	13,80%
ALTRE CATEGORIE MERCEOLOGICHE	403	46,20%
Totale	872	100,00%

Nella Figura 22 è riportata la ripartizione nelle macro categorie dei circa 900 record disponibili.

Figura 22. *Dataset* **prezzi: categorie prodotti**



Preliminarmente, si ritiene opportuno segnalare alcune criticità che hanno in qualche modo limitato le possibilità di analisi. Una prima criticità è relativa al fatto che gran parte degli acquisti rilevati – pari a poco meno della metà (46,2%) dei record complessivi – appartiene alla categoria residuale "ALTRE CATEGORIE MERCEOLOGICHE" che presenta al suo interno acquisti riferiti alle più disparate tipologie di affidamento: arredi, monitor multiparametrici, medici, infermieri, letti elettrici, ambulanze, ossigeno, azoto, ecc. È di immediata evidenza come una tale eterogeneità di prodotto non consenta, su tale categoria, alcuna analisi sui prezzi.
Ulteriori criticità sono state riscontrate anche su altre categorie di prodotto. Ad esempio, nella categoria "TAMPONI, REAGENTI, TEST DIAGNOSTICI" il *range* di prezzi osservato va da un minimo di qualche euro a un massimo di decine di migliaia di

euro, evidenziando la presenza di tipologie di prodotto estremamente differenti e per i quali risulta estremamente complesso identificarne sottocategorie omogenee.
Anche per la categoria "DISINFETTANTI" le analisi sui prezzi sono di fatto non percorribili principalmente a causa del mancato utilizzo in fase di compilazione di un riferimento omogeneo a una misura di capacità: talvolta viene inserito il prezzo al litro e più spesso il prezzo a confezione senza specificare la dimensione del confezionamento.
Sulle restanti categorie è stata effettuata un'operazione di riclassificazione puntuale dei singoli prodotti e di correzione/eliminazione di anomalie che quanto meno ha consentito di rappresentare sinteticamente alcuni elementi di base della distribuzione dei prezzi, ovvero il prezzo minimo, medio, massimo e il coefficiente di variazione. Nella Tabella 19 sono riportate tali informazioni relativamente ai record che è stato possibile riclassificare; come si può osservare, si tratta di prodotti afferenti alla categoria dei Dispositivi di Protezione Individuali (DPI).

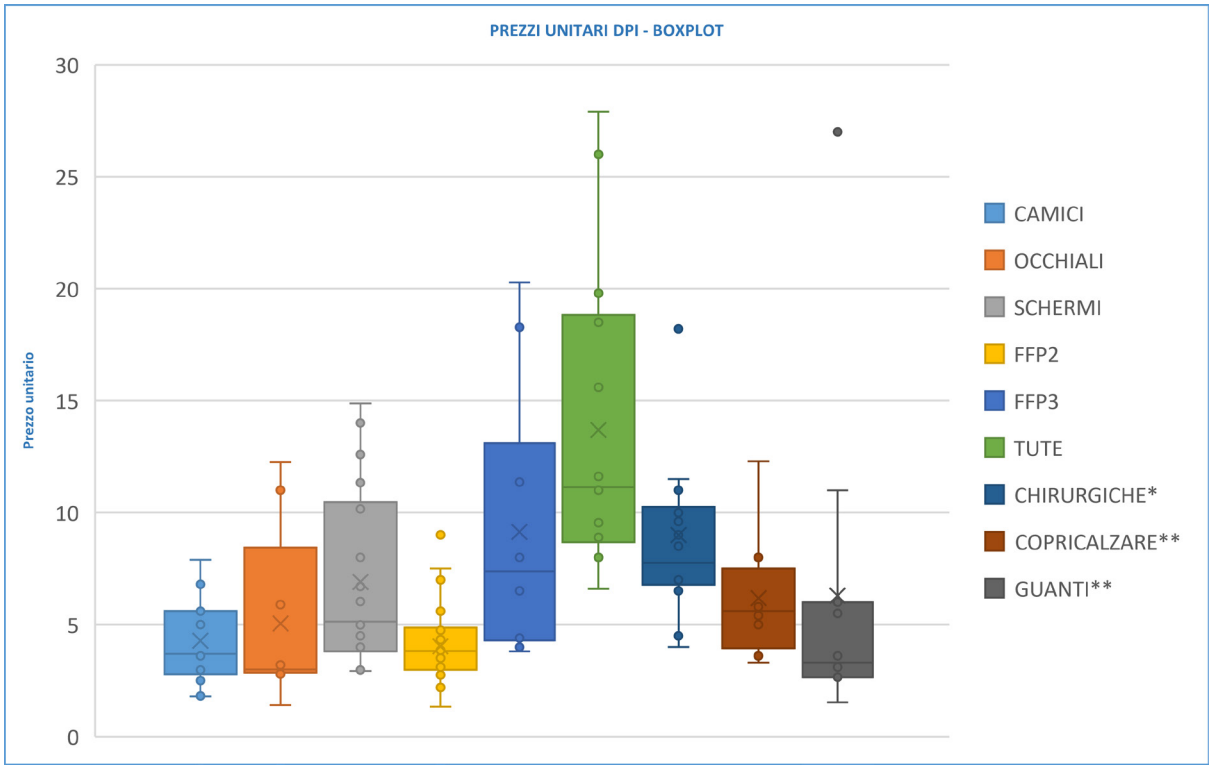
Tabella 19. Prezzo minimo, medio, massimo e coefficiente di variazione per categoria di prodotto

Dataset prezzi – Categorie Prodotto	Numero record	Prezzo			
		Min	Medio	Max	CV
CAMICI	18	1,8	4,29	7,9	0,43
COPRICALZARE[9]]	8	0,03	0,2	0,123	0,44
GUANTI[10]]	12	0,02	0,13	0,27	1,11
OCCHIALI	9	1,4	5,04	12,25	0,73
SCHERMI	19	2,92	6,91	14,87	0,56
TUTE	14	6,6	13,69	27,9	0,48
MASCH. CHIRURGICHE	18	0,4	0,9	1,82	0,42
MASCH. FFP2	36	1,33	4,03	9	0,38
MASCH. FFP3	10	3,8	9,14	20,28	0,6

[9] Tolto il valore Massimo (1,28) rispetto all'indagine COVID-19.

[10] Tolto il valore Massimo (0,87) rispetto all'indagine COVID-19

Figura 23. Boxplot prezzi unitati per Dispositivi Protezione Individuale



* Valori moltiplicati per 10 per mascherine chirurgiche.
** Valori moltiplicati per 100 per guanti e copricalzari.

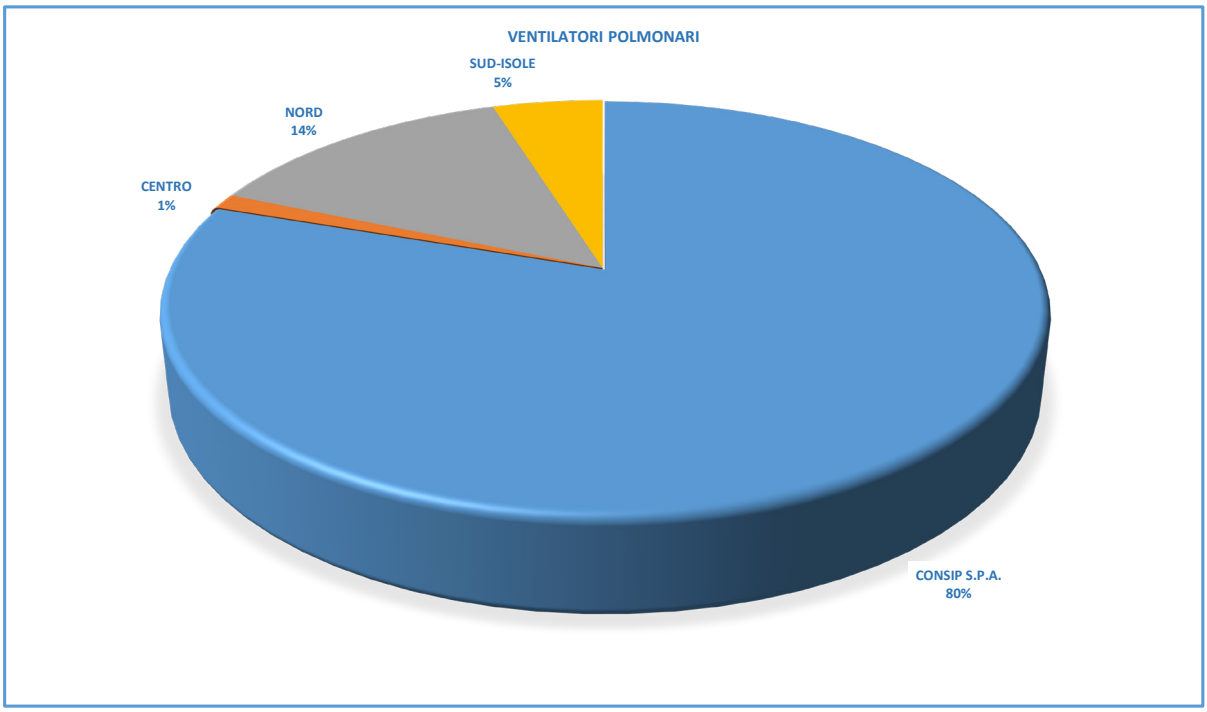
Dai valori riportati nella Tabella 19 e nel grafico in Figura 23 emerge all'evidenza che il *range* di prezzi osservato è abbastanza ampio per tutte le tipologie di prodotto identificate. Il livello di variabilità, tuttavia non eccessivo, può essere in parte riferibile a differenze qualitative dei prodotti acquistati afferenti a una medesima tipologia, in parte attribuibile alla crisi di mercato innescata dall'emergenza sanitaria, durante la quale si è registrato un aumento repentino della domanda a cui è corrisposta una difficoltà di reperimento dei prodotti sul mercato, e in parte alla capacità di contrattazione delle SA.
Oltre ai DPI, durante la prima ondata di emergenza Covid uno dei prodotti maggiormente rilevanti in termini di acquisti sono stati i ventilatori polmonari. Le risultanze dell'indagine effettuata hanno permesso di identificare 49 acquisti riferiti a tale prodotto. Complessivamente si tratta di un numero di ventilatori complessivo pari a 2.729 ventilatori polmonari con prezzi che vanno da un minimo di circa 7.000 euro a un massimo di 38.000 – ovviamente in questo caso le differenze oltre agli elementi già citati per i DPI vanno considerate anche le differenti possibili configurazioni dei prodotti (Tabella 20).

Tabella 20. Ventilatori polmonari: prezzi, quantità e importi

Ventilatori polmonari (49 record)	Min	Medio	Max	Totale
Quantità	1	56	910	2.729
Prezzo	6.950	17.811	38.200	47.367.128
Localizzazione		Quantità	Importo	Prezzo medio
CENTRO		25 1%	557.100 1%	22.284
NORD		284 10%	6.520.681 14%	22.960
SUD-ISOLE		156 6%	2.280.952 5%	14.621
CONSIP S.P.A.		2.264 83%	38.008.395 80%	16.788
Totale		2.729	47.367.128	17.357

La fetta più significativa degli acquisti rilevati con l'indagine è stata effettuata da Consip S.p.A. che ha acquistato oltre l'80% dei ventilatori polmonari per un importo complessivo di 38 milioni di euro a un prezzo unitario medio di poco al di sotto dei 17 mila euro (Figura 24).

Figura 24. Ripartizione ventilatori polmonari (importo).



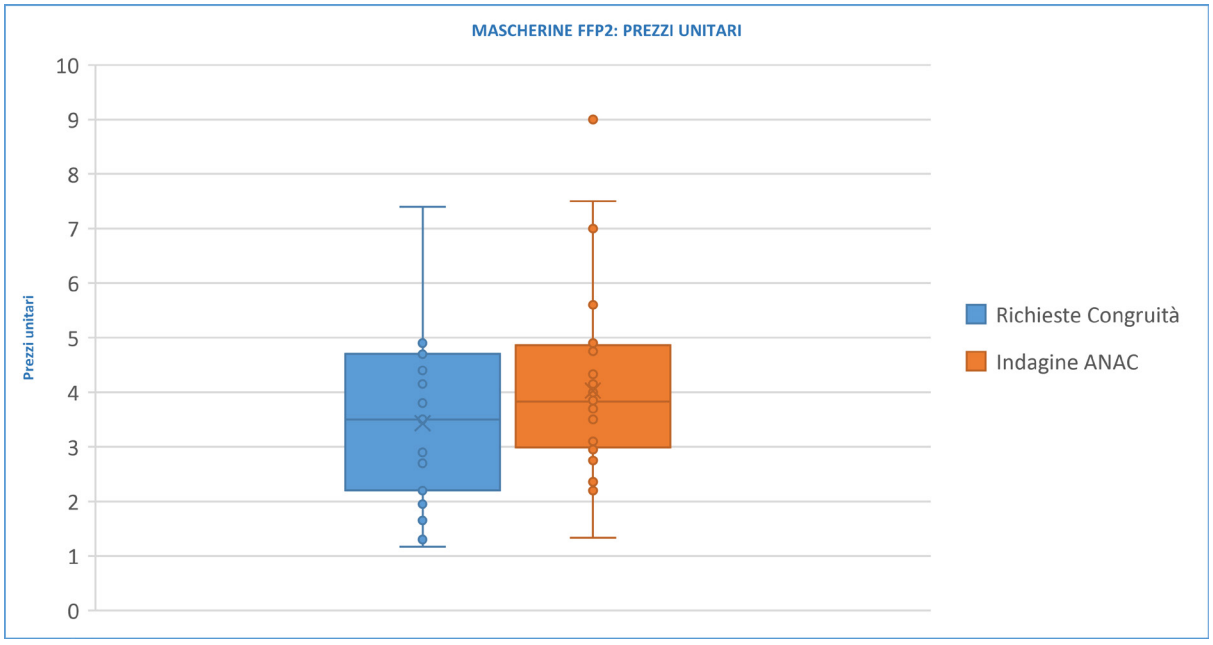
In considerazione della rilevanza del prodotto, si è ritenuto di concentrare l'attenzione su due tipologie di prodotto sufficientemente confrontabili, ovvero le mascherine

FFP2 e le mascherine chirurgiche[10]. Nello specifico, è stato possibile mettere assieme i dati reperiti con l'indagine con i dati provenienti dall'attività di verifica di congruità del prezzo per procedure in somma urgenza prevista dall'art. 163, comma 9, del D.Lgs 50/2016, di cui si è trattato nel paragrafo precedente del presente documento. Ciò ha reso disponibile un set informativo più ampio e ha consentito di effettuare anche alcuni raffronti.

Tabella 21. Mascherine FFP2: indagine conoscitiva ANAC e dati da richieste di parere di congruità.

Mascherine FFP2	Numero record	Quantità	Importo	Prezzo unitario medio
Indagine ANAC	36	12.869.977	48.651.616	3,78
Richieste congruità	23	2.980.090	10.331.018	3,47
Totale	59	15.850.067	58.982.634	3,72

Figura 25. Mascherine FFP2 - Boxplot prezzi unitari

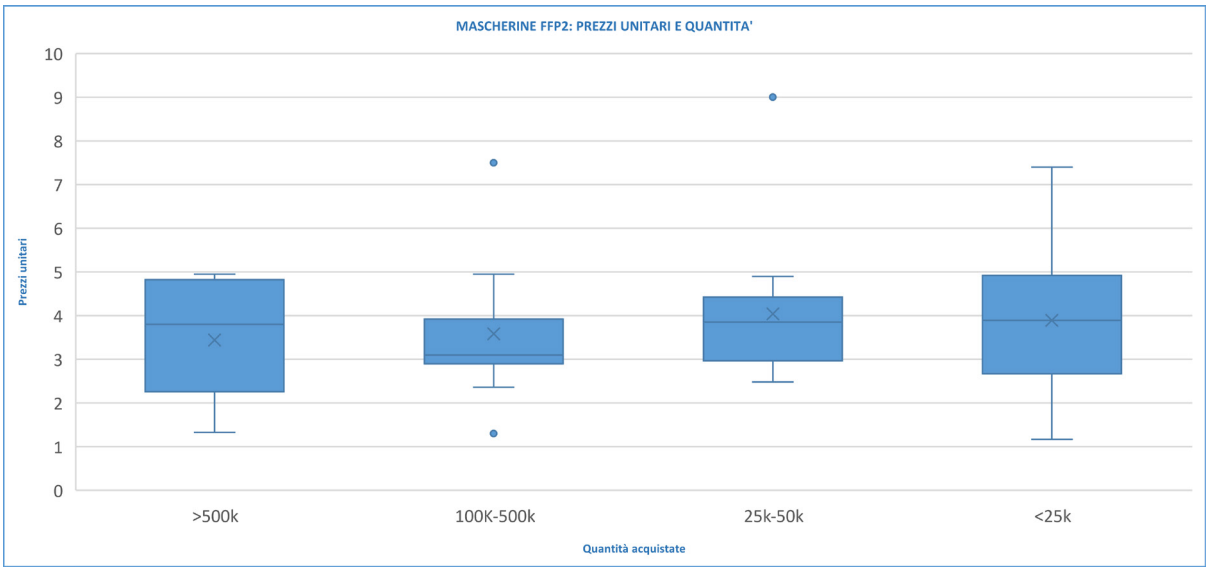


Come si può osservare dalla Tabella 21 il quantitativo preso in esame (Indagine + richieste di parere di congruità) è di poco inferiore ai 16 milioni di mascherine, di cui più dell'80% è stato rilevato con l'indagine. Osservando i dati si può notare che i prezzi "spuntati" dalle Stazioni Appaltanti che hanno fatto ricorso a procedure di somma urgenza – e successivamente fatto richiesta di parere di congruità – presentano valori medi inferiori a quelli rilevati con l'indagine. Ciò sembra indicare che le Amministrazioni che si sono trovate di fronte alla necessità di effettuare acquisti in estrema urgenza sono riusciti a ottenere prezzi di acquisto anche migliori rispetto alle altre SA che

10. Il numero limitato di osservazioni relative alle mascherine FFP3 rende poco significativa l'analisi.

hanno proceduto a effettuare l'affidamento senza ricorrere all'art. 163. c.9 del Codice[11].

Figura 26. Mascherine FFP2: Boxplot prezzi unitari per classi di quantità

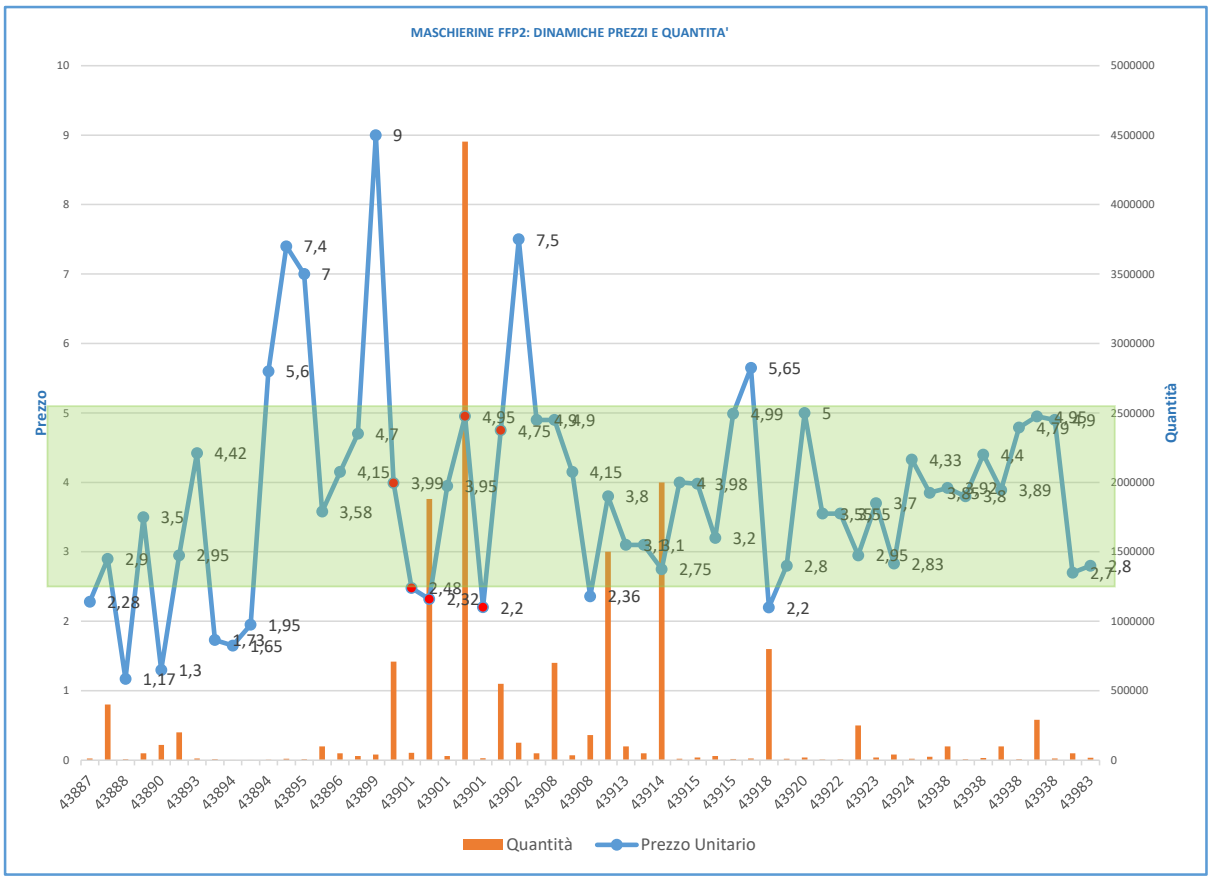


11. Trattasi di un risultato apparentemente contro intuitivo, dacché ci si sarebbe aspettati esattamente il contrario, ossia prezzi in somma urgenza mediamente non inferiori e anzi, ovviamente entro certi limiti, giustificatamente superiori rispetto a quelli risultanti dalle altre procedure, con differenze via via crescenti in relazione alla maggiore apertura al confronto concorrenziale sotteso alle diverse procedure. Si tratta certamente di una dinamica da approfondire, tenuto anche conto del fatto che non si tratta di dati censuari, di cui tuttavia si può provare a dare delle prime spiegazioni non esaustive:

- **rigidità dei prezzi:** al di fuori delle procedure di gara, alcune imprese, per minimizzare i costi di transazione e/o per evitare perdite reputazionali possono praticare prezzi simili se non identici a prescindere dalla procedura utilizzata. "Approfittare" della situazione di emergenza con il comma 9 può non essere una strategia razionale per le imprese, soprattutto per quelle legate alla stazione appaltante da un rapporto di fornitura fiduciaria; basti pensare ai distributori locali in esclusiva di dispositivi medici che da anni forniscono ASL e Ospedali con procedure derogatorie (affidamenti diretti e procedure negoziate), occupandosi anche della relativa assistenza tecnica post-vendita. In altri termini sfruttare l'emergenza rischia di vanificare il pluriennale rapporto fiduciario che garantisce all'impresa forniture di lunga durata nei confronti di una stazione appaltante, che potrebbe diversamente indirizzarsi verso altre imprese;
- **efficacia della norma:** probabilmente è una delle possibili e più rilevanti spiegazioni delle evidenze di prezzi coerenti con quelli di mercato. Si ricorda infatti che la norma prevede che "gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti a un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità condotta dall'ANAC […] Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si procede al pagamento del 50% del prezzo provvisorio". Tale norma, vincolando la determinazione finale del prezzo e il pagamento della metà al parere ANAC, rappresenta un fortissimo disincentivo per l'impresa ad "approfittare" della situazione di urgenza, ma a ben riflettere anche per eventuali comportamenti corruttivi in cui entrambe le parti (impresa e stazione appaltante) sono coinvolte, volti da innalzare il prezzo e a spartirsi la "rendita" derivante dall'utilizzo di tale procedura altamente discrezionale. In base alla norma, infatti, tutti gli atti dell'affidamento sono sottoposti sia all'istruttoria dell'ANAC per il profilo di parere di congruità di cui al comma 9, sia all'eventuale vigilanza sempre dell'ANAC sulla base di quanto disposto dal comma 10 del medesimo art. 163. La norma prevede pertanto una vigilanza/regolazione speciale del tutto peculiare e circostanziata per tali affidamenti, certamente più incisiva rispetto a quella relativa ad altri tipi di procedure, in primis l'affidamento diretto (la procedura più vicina alla somma urgenza), per il quale oltre a non essere previsto alcune meccanismo di regolazione dei prezzi, la vigilanza è ovviamente solo in funzione di eventuali segnalazioni o dell'attivazione d'ufficio dell'ANAC o di altri soggetti preposti al controllo.

Osservando il grafico in Figura 26 si osserva come anche il legame tra quantità e prezzo unitario risulti scarsamente rilevante.
L'analisi si è poi soffermata sulla dinamica temporale dei prezzi nel periodo di riferimento.

Figura 27. Mascherine FFP2: dinamica dei prezzi unitari e delle quantità



Occorre preliminarmente precisare che le considerazioni di seguito riportate vanno valutate anche alla luce del numero limitato di osservazioni e di un campione non necessariamente rappresentativo dell'intero contesto nazionale.
Fatta tale doverosa premessa, dal grafico riportato in Figura 27 si possono ottenere alcune interessanti informazioni. Ad esempio, inizialmente si osserva una forte impennata dei prezzi dovuta alla relativa rapidità in cui da un lato è cresciuta in maniera esponenziale la domanda di mascherine, dall'altro si è probabilmente innescata una crisi anche dal lato dell'offerta, con imprese non in grado di soddisfare la quantità richiesta e la tempistica di consegna necessarie a fronteggiare l'emergenza sanitaria. Nel grafico, evidenziati con punti di colore rosso, vengono riportati gli acquisti effettuati da Consip S.p.A. che ha acquistato mascherine nel periodo di picco dell'emergenza a prezzi in un *range* che va da € 2,2 a € 4,95 (prezzo medio ponderato pari a € 4,18). A partire da quel momento sembrerebbe che la dinamica di crescita si sia arrestata o quanto meno stabilizzata. Ciò è verosimilmente attribuibile all'allentamento dello stato emergenziale, cui si è aggiunto un effetto "calmierante" attribuibile alle ingenti quantità acquistate da alcune SA, tra cui Consip. D'altro canto, prendendo a

riferimento il *range* di prezzi di Consip – evidenziato sul grafico con una banda verde – possiamo osservare che la maggior parte dei prezzi rilevati si colloca all'interno di tale fascia, denotando pertanto delle buone performance anche da parte delle altre SA. D'altra parte, è possibile anche osservare qualche situazione "estrema" che potrebbe essere meritevole di eventuali ulteriori supplementi di indagine.
Per quanto concerne le mascherine chirurgiche, è stato possibile integrare le 18 rilevazioni effettuate con l'indagine con 7 ulteriori valori ricavati dalle richieste di parere di congruità. I dati disponibili mostrano (Tabella 22) un quantitativo pressoché identico a quello rilevato per le mascherine FFP2. Anche in questo caso, e in maniera ancor più marcata rispetto alle mascherine FFP2, si rileva che i prezzi rilevati nelle richieste di congruità risultano inferiori a quelli rilevati con l'indagine.

Tabella 22. Mascherine chirurgiche: indagine conoscitiva ANAC e dati da richieste di parere di congruità.

Mascherine Chirurgiche	Numero record	Quantità	Importo	Prezzo unitario medio
Indagine ANAC	18	12.719.300	9.592.410	0,75
Richieste congruità	7	3.262.920	1.899.405	0,58
Totale	25	15.982.220	11.491.815	0,72

Figura 28. Mascherine chirurgiche - boxplot prezzi unitari

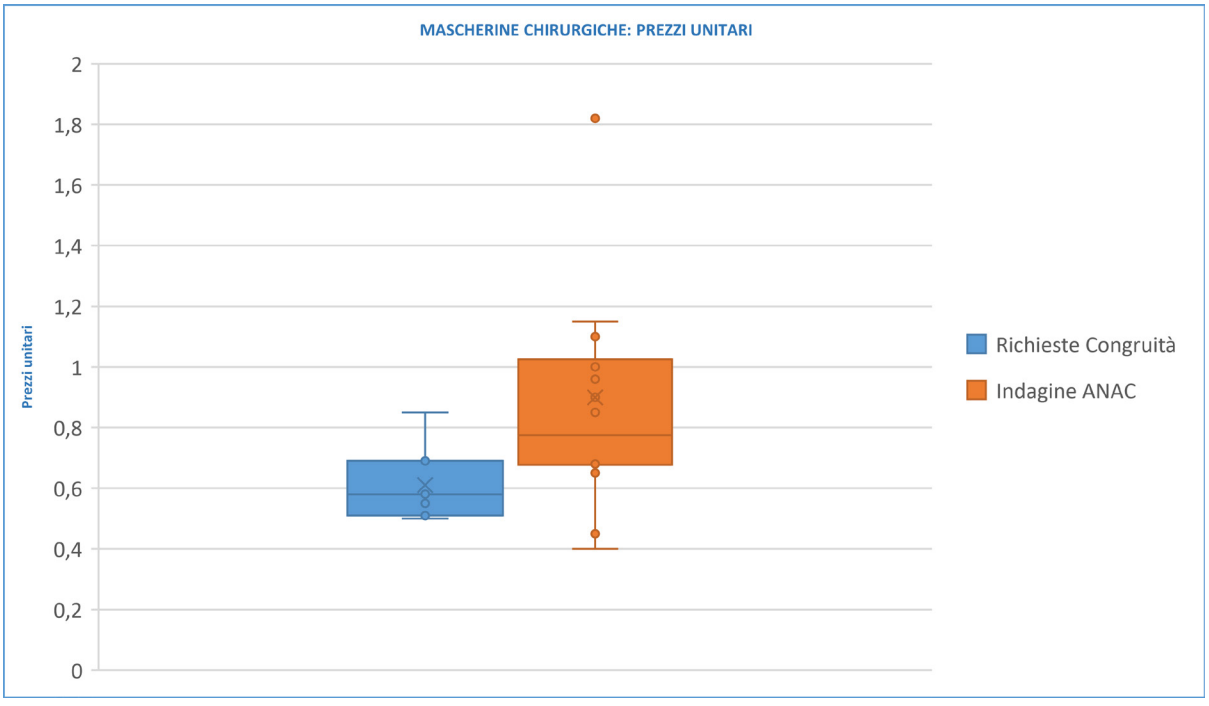
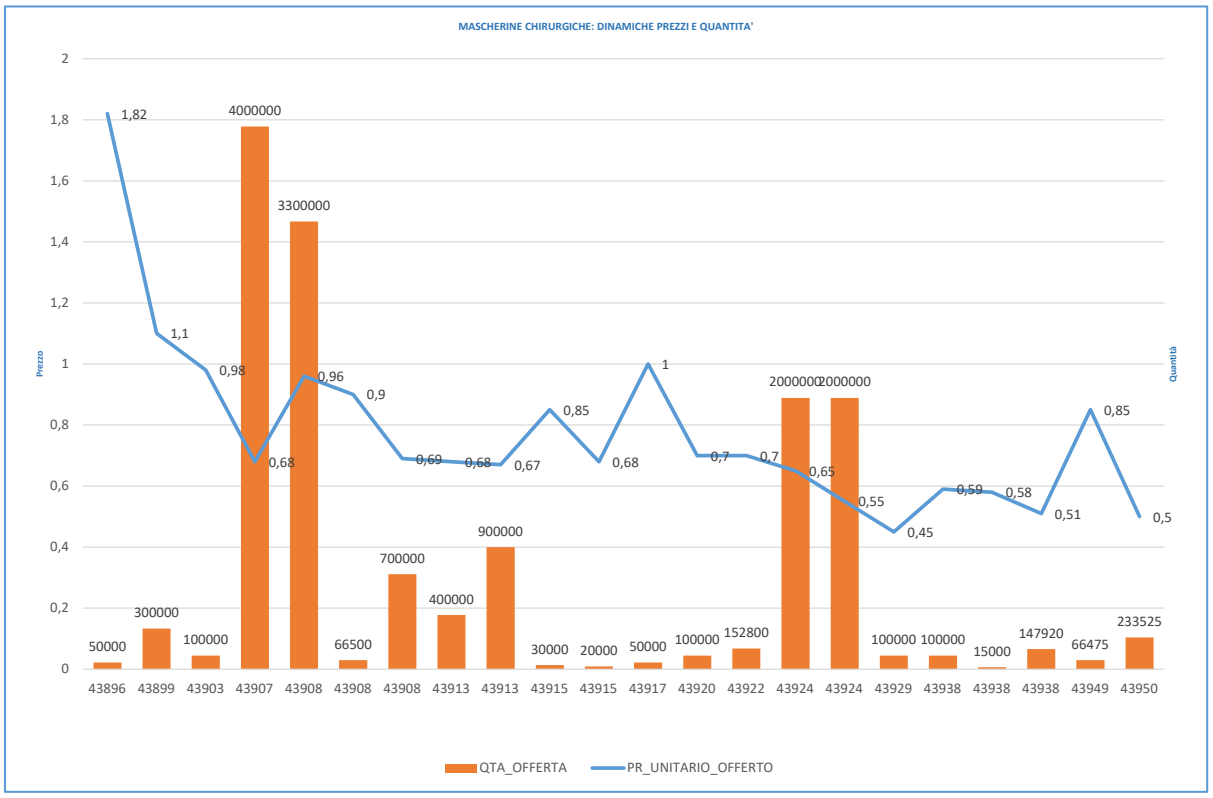


Figura 29. Mascherine chirurgiche: dinamica dei prezzi unitari e delle quantità



Relativamente alla dinamica dei prezzi possiamo osservare come si riscontri una tendenza negativa che sembra indicare una graduale discesa dei prezzi man mano che ci si allontana dal momento iniziale della situazione di crisi (sanitaria e di mercato). Si rileva inoltre un legame molto debole – di sostanziale indipendenza[12] - tra prezzo d'acquisto e quantità acquistate riconoscibile nella mancata presenza di picchi elevati della curva dei prezzi in corrispondenza di colonne della quantità basse, ovvero da "valli" in corrispondenza di colonne della quantità alte.

12. Correlazione (prezzo, quantità) = -0,17.

2.8. LA TRASFORMAZIONE DIGITALE

A cura di Monica Gabrielli, Responsabile della Funzione Digital eXperience, SOGEI et al[1]

La pandemia COVID19 che, dall'inizio dello scorso anno, ha investito in maniera indiscriminata la totalità dei paesi del globo, ha tracciato uno spartiacque tra un prima e un dopo.
Nel comparto delle Pubbliche Amministrazioni ha costretto tutti i governi a interrogarsi su come intervenire correttamente su di un fenomeno così emergenziale che demolisce regole consolidate, prassi e dissertazioni amministrative, ripensa i tempi dell'azione amministrativa.
Al nostro Paese ha lanciato a una sfida senza precedenti, in cui l'innovazione dentro e fuori la Pubblica Amministrazione si è rivelata il fattore centrale per gestire l'emergenza in ogni ambito, dall'industria alla scuola, dalla sanità al lavoro, fino alla coesione sociale, e ora si conferma come volano per la ripartenza del Paese.
Già avevamo assistito a un cambio di passo con l'istituzione, nel settembre del 2019, del Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione, con la successiva adozione, nei mesi immediatamente successivi, di misure volte alla promozione e alla gestione di progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale.
In particolare:

- rimodulare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini al fine di semplificare l'accesso ai servizi digitali delle Pubbliche Amministrazioni;
- progettare modalità organizzative interne delle Pubbliche Amministrazioni al fine di implementare il loro grado di innovazione digitale;
- attuare interventi in materia di patrimonio informativo pubblico, riconducendolo a una piattaforma unica nazionale, in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche per garantire alle Pubbliche Amministrazioni di consultare e accedere ai dati detenuti da altre amministrazioni ed evitare quindi di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto (secondo la logica cd. *once only*);
- introdurre misure per l'innovazione, volte a semplificare e favorire le iniziative innovative e, in particolare misura, le sperimentazioni mediante l'impiego delle tecnologie emergenti.

Attraverso diversi provvedimenti, che approfondiremo di seguito, l'azione del Governo si è concentrata su di una transizione digitale che passa attraverso la cultura dell'innovazione ossia la predisposizione della Pubblica Amministrazione a utilizzare nuovi approcci e nuove tecnologie offerte dal mercato per rispondere alle sfide della nostra società.
Intervenire in ambiti diversi come la mobilità, la medicina, la scuola e altro, adottare procedure semplificate di cui beneficeranno imprese, start up e centri di ricerca per sperimentare progetti innovativi per lo sviluppo, con l'intento di agevolare le attività

1. Hanno contribuito:
Federico Monaco, Direttore Centrale Servizi fiscali per il paragrafo 2.8.4. Caso d'uso: la dichiarazione precompilata;
Patrizio Caligiuri, Responsabile relazioni e affari istituzionali per il paragrafo 2.8.5. PagoPA S.p.A.: ruolo e impatto sulla transizione digitale della Pubblica Amministrazione.

da remoto come il lavoro agile e la didattica a distanza.
"L'epidemia di COVID19 ha confermato l'importanza della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, ossia di un aumento del ricorso alle nuove tecnologie e di un maggiore impiego dell'analisi dei dati per la comprensione e la gestione dei fenomeni complessi, nel rispetto delle norme e dei diritti dei cittadini…. Abbiamo ora un insieme di norme che ci permette di accelerare lo sviluppo migliorando la qualità della vita dei cittadini e agevolando il lavoro delle imprese." (Ministra per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione Paola Pisano).

2.8.1. La strategia digitale europea

Il 19 febbraio 2020, la Commissione Europea ha presentato la nuova strategia digitale europea per i prossimi cinque anni, che pone le proprie basi sulla sovranità tecnologica europea e si muone lungo tre specifici ambiti di intervento.

1. Tecnologia al servizio delle persone per:
   - 1.1. investire nelle competenze digitali a beneficio di tutti i cittadini europei,
   - 1.2. proteggere le persone dalle minacce informatiche (hackeraggio, *ransomware*, furto d'identità),
   - 1.3. garantire uno sviluppo dell'intelligenza artificiale in forme che rispettino i diritti delle persone e ne conquistino la fiducia,
   - 1.4. accelerare la diffusione della banda larga ultraveloce nelle abitazioni private, nelle scuole e negli ospedali in tutta l'UE,
   - 1.5. accrescere la capacità europea di supercalcolo per la messa a punto di soluzioni innovative per la medicina, i trasporti e l'ambiente.
2. Un'economia digitale equa e competitiva per:
   - 2.1. consentire a una comunità dinamica di startup e PMI innovative e in rapida crescita di avere accesso a finanziamenti ed espandersi,
   - 2.2. aumentare la responsabilità delle piattaforme online proponendo una legge sui servizi digitali e rendendo più chiare le norme sui servizi online,
   - 2.3. fare in modo che la normativa dell'UE sia adeguata all'economia digitale,
   - 2.4. garantire una concorrenza leale tra tutte le imprese in Europa,
   - 2.5. migliorare l'accesso a dati di elevata qualità, assicurando nel contempo la protezione dei dati personali e sensibili.
3. Una società aperta, democratica e sostenibile per:
   - 3.1. utilizzare la tecnologia per aiutare l'Europa ad avere un impatto climatico zero entro il 2050,
   - 3.2. ridurre le emissioni di carbonio del settore digitale,
   - 3.3. offrire ai cittadini un controllo e una tutela maggiori riguardo ai loro dati,
   - 3.4. creare uno "spazio europeo dei dati sanitari" per promuovere attività di ricerca, diagnosi e trattamenti mirati,
   - 3.5. combattere la disinformazione online e promuovere contenuti mediatici diversificati e affidabili.

2.8.1.1. Competenze digitali

La Commissione Europea sta promuovendo diverse iniziative volte ad aumentare la formazione sulle competenze digitali per la forza lavoro e per i consumatori, modernizzare l'istruzione in tutta l'UE, sfruttare le tecnologie digitali per l'apprendimento e per il riconoscimento e la convalida delle competenze, anticipare e analizzare le esigenze di competenze.

Una forte economia digitale è vitale per l'innovazione, la crescita, l'occupazione e la competitività europea. La diffusione del digitale sta avendo un impatto enorme sul mercato del lavoro e sul tipo di competenze necessarie nell'economia e nella società.

- Sta cambiando la struttura dell'occupazione, portando all'automazione dei compiti "di routine" e alla creazione di nuovi e diversi tipi di lavoro.
- Sta portando alla necessità di professionisti ICT più qualificati in tutti i settori dell'economia. Ci sono già centinaia di migliaia di posti vacanti non coperti per professionisti ICT in Europa.
- Sta portando alla necessità di competenze digitali per quasi tutti i lavori in cui le TIC completano le attività esistenti. Carriere come ingegneria, contabilità, infermieristica, medicina, arte, architettura e molte altre richiedono livelli crescenti di competenze digitali.
- Cambia il modo in cui apprendiamo promuovendo le comunità online, consentendo esperienze di apprendimento personalizzate, supportando lo sviluppo di competenze trasversali come la risoluzione dei problemi, la collaborazione e la creatività e rendendo l'apprendimento divertente.
- Sta portando alla necessità per ogni cittadino di avere almeno competenze digitali di base per vivere, lavorare, apprendere e partecipare alla società moderna.

Il pieno potenziale per migliorare l'istruzione attraverso le TIC in Europa resta ancora da scoprire ed è per questo che la Commissione Europea sta sviluppando politiche e sostenendo la ricerca per rendere gli studenti adatti alla vita e al lavoro del XXI secolo sta elaborazione un'agenda[2] per le competenze volta a potenziare le conoscenze digitali nel mondo del lavoro e iniziative rivolte ai giovani a inizio carriera.

2.8.1.2. La strategia europea dei dati

Con la comunicazione COM (2020) 66, la Commissione ha illustrato le iniziative volte alla creazione di un mercato unico europeo dei dati basato su norme di accesso e utilizzo chiare e condivise e su incentivi per l'interoperabilità e scambio transfrontaliero. In tale spazio virtuale si applicherebbero le norme europee che regolamentano la privacy, la tutela dei dati personali e il diritto alla concorrenza.

Le azioni previste dalla Commissione si basano su quattro pilastri:

1. l'istituzione di un quadro di *governance* intersettoriale per l'accesso ai dati e il loro utilizzo; le misure intersettoriali (o orizzontali) dovrebbero creare un quadro globale necessario per l'economia basata sui dati, evitando una dannosa frammentazione del mercato interno causata da azioni incoerenti tra i settori e gli Stati membri. In linea con questo principio, la Commissione si pone come priorità l'attuazione di

2. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1196

un quadro legislativo abilitante per la *governance* di spazi comuni europei di dati; inoltre, la Commissione si adopererà per rendere disponibili per il riutilizzo dati del settore pubblico di qualità più elevata attraverso l'adozione di un atto di esecuzione relativo ai set di dati di elevato valore; infine la Commissione valuta la possibilità di approvare una legge sui dati nel 2021;

2. investimenti nei dati e rafforzamento delle infrastrutture e delle capacità europee per l'hosting, l'elaborazione e l'utilizzo dei dati; in concreto, la Commissione intende finanziare l'istituzione di spazi interoperabili comuni di dati e infrastrutture *cloud* federate che superino gli ostacoli giuridici e tecnici della condivisone tra le organizzazioni; si prevedono finanziamenti totali da parte degli Stati membri, dell'industria e della Commissione dell'ordine di 4-6 miliardi di euro (2 dei quali potrebbero provenire dalla Commissione);

3. il rafforzamento del diritto alla portabilità per le persone (articolo 20 del regolamento generale sulla protezione dei dati, GDPR), offrendo loro un maggior controllo su chi può accedere ai dati generati automaticamente e utilizzarli, nonché investimenti nelle competenze e nelle PMI;

4. la promozione della realizzazione di spazi comuni europei di dati in settori economici strategici e ambiti di interesse pubblico; sulla base dell'esperienza che si sta maturando con la comunità scientifica nell'ambito del *cloud* europeo per la scienza aperta (infra), la Commissione sosterrà, inoltre, la creazione dei seguenti nove spazi europei di dati in settori più specifici: dati industriali e manifatturieri, *Green Deal*, dati sulla mobilità, sulla sanità, sulla finanza, sull'energia, sull'agricoltura, sulle Pubbliche Amministrazioni e sulle competenze.

2.8.2. La strategia digitale italiana: lo scenario di riferimento

La tecnologia digitale e l'innovazione tecnologica stanno cambiando profondamente la vita delle persone: nel precedente paragrafo abbiamo visto come la strategia digitale dell'UE punti a fare in modo che tale trasformazione vada a beneficio dei cittadini e delle imprese. Viviamo quello che viene definito il "decennio digitale" dell'Europa, che deve ora rafforzare la propria sovranità digitale e fissare le norme incentrandosi chiaramente su dati, tecnologie, infrastrutture e capitale umano.

In piena sinergia con la strategia digitale europea, il Governo italiano promuove la trasformazione digitale del nostro Paese e, in particolare, delle amministrazioni pubbliche al fine di renderle più efficienti. Tale trasformazione deve avvenire nel contesto del mercato unico europeo di beni e servizi digitali, secondo una strategia che in tutta la UE si propone di migliorare l'accesso online ai beni e servizi per i cittadini e le imprese e per creare le condizioni favorevoli affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi per massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea. Per tale motivo, la strategia digitale italiana è basata sulle indicazioni che emergono dalla nuova programmazione europea 2021- 2027, sui princìpi del *Government Action Plan* 2016- 2020[3] e sulle azioni previste dalla *eGovernment Declaration di Tallinn* (2017-2000)[4] i cui indicatori misurano il livello di digitalizzazione e rilevano l'effettiva pre-

3. https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-179-IT-F1-1.PDF
4. https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559

senza e l'uso dei servi digitali in tutta la UE.
L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgiD) ha presentato nel 2015 la "Strategia per la crescita digitale italiana", redatta con il coinvolgimento di tutti gli stakeholder pubblici e privati secondo la logica della coprogettazione. AgiD ne coordina l'attuazione e l'aggiornamento dinamico con la collaborazione di tutte le amministrazioni centrali e locali, delle regioni e delle loro strutture sui territori. Come noto, l'Italia è caratterizzata da una elevata decentralizzazione amministrativa che fa sì che il ruolo delle PA regionali e locali sia particolarmente rilevante nel processo di innovazione tecnologica per una più ampia diffusione della cultura della trasformazione digitale. La recente pandemia ha messo in evidenza l'importanza nodale della PA anche a livello locale come, ad esempio, i Comuni che sono il front office di molti servizi pubblici erogati dall'amministrazione. Sempre l'emergenza COVID19 ha evidenziato l'importanza del lavoro agile per permettere ai lavoratori di svolgere le loro prestazioni lavorative contenendo il rischio di contagio.
I servizi digitali sono uno dei settori in cui i cittadini nutrono aspettative crescenti nei confronti dello Stato. All'interno delle nostre Pubbliche Amministrazioni, la cultura burocratica deve essere sostituita per orientare l'azione verso approcci guidati dall'utente. I funzionari pubblici dovranno, quindi, avere le competenze necessarie per adottare approcci di apertura e collaborazione, utilizzando tecnologie e dati digitali per fornire servizi pubblici digitali. Anche la sostenibilità dello sviluppo, congiuntamente alla trasformazione digitale, sono al centro delle strategie nazionali e internazionali per il rilancio e la resilienza: la componente digitale risulta essere di fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi ambiziosi e sfidanti di una società digitale sostenibile. La Presidente della Commissione Ursula von der Leyen il 16 settembre 2020 ha affermato che "*...plasmare il mondo in cui vogliamo vivere.... un mondo in cui usiamo le tecnologie digitali per costruire una società più sana e più verde*". La componente digitale sarà fondamentale per raggiungere gli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* europeo e dei *Sustainable Develpment Goals* dell'Agenda 2030 presentata dall'ONU.
L'anno 2020 è stato profondamente segnato dalla situazione emergenziale manifestatasi nel mese di marzo: l'emergenza COVID19 ha imposto alle amministrazioni di procedere con celerità all'attivazione delle procedure per lo *smartworking* diffuso che ha coinvolto oltre i 75% dei dipendenti. Il *lockdown* ha imposto al dipendente pubblico una nuova e repentina condizione di lavoro che ha fatto emergere alcune criticità nell'uso degli strumenti tecnologici, evidenziando la necessità di rivedere in modo profondo l'organizzazione dei processi favorendo la condivisione in rete di documenti e materiali di lavoro.
Lo *smartworking*, se considerato quale modalità di lavoro a regime anche nelle fasi post emergenza, potrebbe costituire un importante elemento di innovazione dell'Amministrazione, purché sostenuto da un sistemico mutamento organizzativo e dall'evoluzione tecnologica dei sistemi informativi del settore pubblico.
Appare, quindi, necessario avviare una nuova fase in cui il paradigma lavorativo nella PA si possa invertire: la revisione dei processi applicata a un contesto di cambiamento organizzativo diventa quindi indifferibile per generare da una parte un effettivo risparmio e dall'altra fiducia nei sistemi informatici e nelle tecnologie.

2.8.2.1. Strategia 2025 per l'innovazione tecnologica e digitale del Paese

Le considerazioni esposte sono determinanti nella definizione della strategia digitale del prossimo futuro: il Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione (MID), Paola Pisano, ha presentato a fine 2019 il documento "*2025. Strategia per l'innovazione tecnologica e digitale del Paese* "che illustra la visione e la strategia per lo sviluppo tecnologico, inclusivo e sostenibile del Paese nei prossimi 5 anni.

Ricordiamo che dal 1° gennaio 2020 sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale e che con la formazione del iI Governo Conte nel settembre 2019, è stato nominato il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione, con la delega a esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio nelle materie dell'innovazione tecnologica.

Il documento si apre con la dichiarazione "L'innovazione e la digitalizzazione devono far parte di una riforma strutturale dello Stato che promuova più democrazia, uguaglianza, etica, giustizia e inclusione e generi una crescita sostenibile nel rispetto nostro pianeta ".

Il documento è stato aperto a una consultazione pubblica dal 30 dicembre 2019 fino al 30 aprile 2020, per permettere agli interessati di contribuire attraverso feedback e proposte.

La strategia di innovazione 2025, affonda le radici negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) sanciti dalle Nazioni Unite, che portano a tre sfide principali:

1. la digitalizzazione della società
2. l'innovazione del Paese
3. lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso.

All'interno della strategia queste tre sfide sono state declinate in venti azioni di innovazione e digitalizzazione a cui, come Dipartimento legato al Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, stanno lavorando, di concerto con altri Ministeri, Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, enti pubblici, agenzie, aziende private e normali cittadini. Un processo che coinvolge tutto l'ecosistema, per una trasformazione strutturale e radicale del nostro Paese.

Figura 1 - Strategia 2025

Fonte: https://innovazione.gov.it/it/cosa-facciamo/italia-2025/.

Per permettere un'attuazione efficace del piano strategico, è previsto un aggiornamento periodico della strategia al fine di verificare lo stato di sviluppo delle azioni, l'inserimento di nuove azioni e il raggiungimento della visione generale.
La strategia descrive un processo di trasformazione strutturale del nostro Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della Pubblica Amministrazione, alla collaborazione tra pubblico e privato nel generare innovazione.
Per questo tutte le azioni richiedono un lavoro coordinato che verrà svolto attraverso la cabina di regia istituita con gli altri Ministeri e tavoli di coordinamento con i territori (Comuni, Regioni), gli enti, le agenzie centrali, locali e i soggetti privati.
All'interno della cabina di regia sono già nate delle *task force* verticali con un numero ristretto di dicasteri, che riportano alla cabina di regia e che si occupano di azioni specifiche del piano strategico (es: la *task force* "lavori del futuro" formata dal Ministero del Lavoro, Miur, Funzione Pubblica; la *task force* "tech for Italy" formata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, il Ministero per lo Sviluppo Economico, il Ministero del Lavoro e il Ministero degli Interni).
Le azioni verranno sviluppate di concerto anche con i territori (comuni e regioni) ai quali il MID fornirà supporto nell'implementazione dei progetti di digitalizzazione e nella creazione di progetti ad hoc per attirare servizi innovativi.
L'attuazione della strategia si basa anche sull'utilizzo di diversi fondi di finanziamento, in particolare:

- fondi destinati all'innovazione nella manovra di bilancio;
- fondi non ancora impegnati, afferenti a programmi nazionali e europei (es: Fondi PON, PON GOV, Fondi di Coesione);
- fondi già disponibili o di nuova programmazione grazie a una rinnovata collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica.

2.8.2.2. Il Piano di Rilancio del Governo e le linee guida per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano di Rilancio è stato presentato dal Presidente del Consiglio e discusso nel corso della consultazione nazionale "Progettiamo il Rilancio" svoltasi tra il 13 e 21 giugno 2020, a seguito di un'intensa fase preliminare di analisi e studio con il contributo del comitato di esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao.
Il Piano di Rilancio del Governo è costruito intorno a 3 linee strategiche:

- Modernizzazione del Paese
- Transizione ecologica,
- Inclusione sociale e territoriale parità di genere.

In particolare, modernizzare il Paese significa disporre di una Pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino. Inoltre è necessario creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita quotidiana.
Sono state quindi presentate il 15 settembre 2020 le linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che rispondono all'iniziativa proposta dalla Commissione Europea "Next Generation EU[5]". I PNRR dei singoli Paesi europei verranno presentati ufficialmente entro aprile del 2021: tuttavia il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione, ha elaborato una proposta di linee guida per la definizione del PNRR. Tra le sei missioni incluse nel PNRR, assume rilevante importanza la digitalizzazione e innovazione: Il Governo punta infatti alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione per rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino e alle imprese con lo sviluppo delle infrastrutture e servizi digitali del paese (datacenter e Cloud). La Ministra Paola Pisano ha illustrato il 6 ottobre 2020 le Linee Guida del PNRR e ha dichiarato che l'utilizzo del *Recovery Fund* costituisce un'occasione imperdibile per l'Italia che potrà attingere al 28% dei fondi messi a disposizione dall'UE accedendo a una quota pari a 209 miliardi di euro, di cui il 20% sarà destinato al digitale. Gli interventi proposti per la modernizzazione del Paese per favorire il progresso e attenuare i danni causati all'economia dalla crisi sanitaria sono riuniti in sei aree tematiche:

- Dati e interoperabilità
- Infrastrutture
- Sicurezza
- Piattaforme e servizi
- Competenze digitali
- Innovazione tecnologica

2.8.2.3. I provvedimenti Coronavirus volano per la digitalizzazione

La crisi mondale scatenata dalla pandemia COVID19 ha segnato in maniera indelebile la nostra vita, causando enormi danni dal punto di vista sanitario ed economico e incidendo profondamente il quadro normativo che regola lo svolgimento di tutte le

5. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it

attività del Paese.
Per fronteggiare questa "catastrofe", il Governo italiano ha dovuto emettere una serie di provvedimenti legislativi che tutelassero la salute e la vita dei cittadini, dei lavoratori, delle imprese e garantissero l'erogazione dei servizi pubblici. Sulla spinta emergenziale, le diverse necessità di sostegno e riorganizzazione sono state ricondotte nell'alveo normativo adeguato a favorire la diffusione dell'Amministrazione digitale resa ancor piú necessaria dalla pandemia.
Molteplici quindi i provvedimenti legislativi del 2020 che regolano gli interventi di digitalizzazione e l'innovazione tecnologica nella PA che da tempo si erano resi indispensabili e che, a causa dell'emergenza sanitaria, sociale ed economica del del COVID19, sono diventati inderogabili.
Riepiloghiamo i principali provvedimenti legislativi correlati all'emergenza COVID19 che contengono misure e strumenti per agevolare la digitalizzazione del Paese.

- *Decreto-legge 17 marzo 2020 numero 18 "Decreto Cura Italia"*
  Il primo decreto legge emesso in risposta alla pandemia, cosiddetto "Cura Italia", ha disposto misure di potenziamento del Servizio Sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica. In particolare, viene favorito il ricorso al lavoro agile che diventa modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa della PA fino alla cessazione dello stato di emergenza (con particolare riguardo agli immunodepressi). Viene inoltre disposto che le PA siano, fino al 31 dicembre 2020, autorizzate ad acquistare beni e servizi informatici e servizi di connettività mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in deroga al Codice degli Appalti al fine di favorire il ricorso allo *smartworking*. In ultimo, allo scopo di promuovere il lavoro agile nelle PA, il DL dispone l'aumento alle forniture di personal computer e tablet modificando la normativa che ne regola gli acquisti tramite CONSIP. Viene consigliato lo svolgimento in videoconferenza delle sedute di consigli, giunte, organi collegiali istituzionali fono alla cessazione dell'emergenza.
- *Decreto-legge 19 maggio 2020, numero 34 "Decreto Rilancio"*
  Il decreto legge 34/2020, cosiddetto "Decreto Rilancio", ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, con una dotazione di 50.000.000 di euro per il 2020 (art. 239), gestito dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e digitalizzazione e destinato alla copertura di spese per interventi acquisti e misure di sostegno a favore di:
  - Una strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio formativo pubblico a fini istituzionali;
  - La diffusione delle identità digitale del domicilio digitale e delle firme elettroniche
  - La realizzazione ed erogazione di servizi in rete tramite piattaforme abilitanti
- *Decreto-legge 16 luglio 2020, numero 76 "Decreto Semplificazione"*
  Anche il decreto legge 76/2020 (successivamente convertito in Legge n. 120 il 11 settembre 2020) prevede misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale al fine di accelerare l'azione amministrativa e velocizzare il pro-

cesso di trasformazione digitale. Scopo dichiarato lo snellimento e l'ulteriore digitalizzazione della burocrazia, con l'obiettivo di semplificare temi strategici come i procedimenti amministrativi, gli appalti, l'università, l'edilizia, la green economy. L'articolo 12 contiene un gruppo di disposizioni per favorire e rafforzare l'uso della telematica nel procedimento amministrativo: in particolare, si introduce il principio generale secondo il quale le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici e si prevede l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati il domicilio digitale del responsabile del procedimento.

Gli interventi in materia di innovazione digitale delle Pubbliche Amministrazioni sono contenute principalmente nel titolo terzo "Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale" che introduce disposizioni volte alla semplificazione e accelerazione della trasformazione digitale del Paese e, più in particolare, finalizzate a:

- Favorire la diffusione dei servizi in rete,
- agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese,
- assicurare ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali
- rafforzare l'utilizzo dei dati e di strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica di COVID19.

- *Decreto-legge 14 agosto 2020, numero 104 "Decreto Agosto"*

  Il Decreto legge 14 agosto 2020 numero 104 è relativo alle "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", cosiddetto "Decreto Agosto"

  Per agevolare i genitori che lavorano, il DL numero 104 prevede lo *smartworking* per i lavoratori con figli under 14 in caso di quarantena per positività del figlio o per contatto con soggetto positivo.

  Decreto legge 28 ottobre 2020, numero 137 "Decreto Ristori"

  In aggiunta a quanto previsto dal Decreto Agosto, viene riconosciuto il diritto allo *smartworking* al genitore lavoratore dipendente con figli fino a 16 anni di età impossibilitati a recarsi a scuola per quarantena scolastica disposta dal Dipartimento prevenzione della ASL territorialmente competente o qualora l'istituto scolastico imponga la didattica a distanza (art. 22): uno dei genitori per tutto il tempo della quarantena, potrà quindi svolgere la propria prestazione in modalità di lavoro agile con procedure semplificate. In alternativa, qualora il lavoro dei genitori con figli conviventi fino ai 16 anni non consenta lo *smartworking*, può essere richiesto il congedo parentale straordinario COVID19.

Da notare anche come, per fronteggiare l'epidemia, il Ministro del MID abbia lanciato l'iniziativa della "Solidarietà Digitale[6]" ovvero il digitale a supporto dei cittadini e aziende per mantenere le proprie abitudini di vita rispettando le disposizioni del nuovo DCPM del 9 marzo 2020 contenente le misure per il contenimento e il contrasto del Coronavirus. Tale iniziativa è scaturita dalla considerazione che il digitale e l'innova-

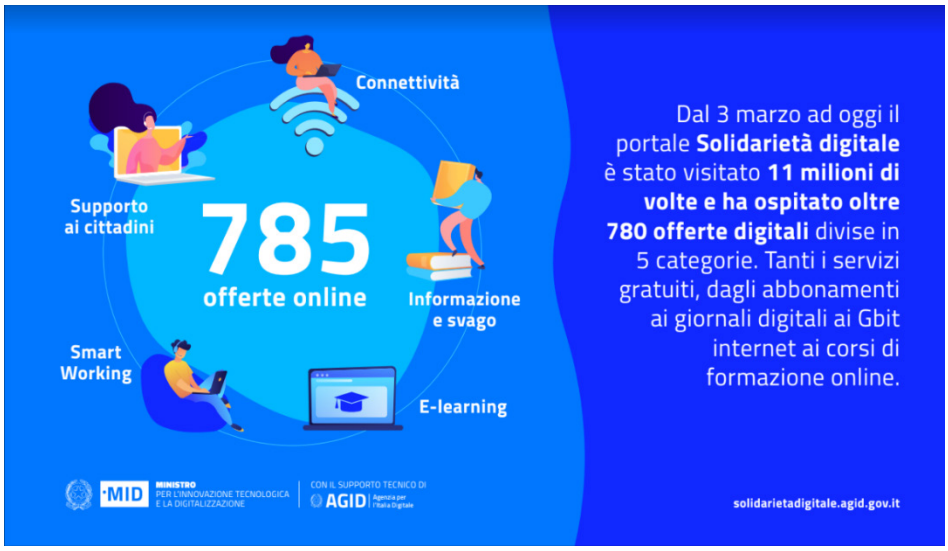
6. https://solidarietadigitale.agid.gov.it/#/

zione sono alleati preziosi per consentire a tutti un quotidiano sostenibile nonostante le limitazioni imposte. Sono stati quindi resi disponibili servizi gratuiti ai cittadini e imprese per:

- Lavorare da remoto attraverso connettività rapida e gratuita e l'utilizzo di piattaforme di *smartworking* avanzate
- Utilizzare piattaforme di e-learning
- Usufruire di servizi digitali online, come l'accesso a servizi pubblici o specialistici

Solidarietà Digitale ha consentito a centinaia di imprese e associazioni di mettere a disposizione della comunità servizi digitali e strumenti tecnologici per affrontare la fase della chiusura delle attività per l'emergenza sanitaria. Dalle piattaforme di smartworking avanzate, ai servizi pubblici o specialistici online, dalla consulenza medica a quella professionale, passando per le piattaforme *e-learning* dedicate a studenti e professionisti, fino alla possibilità di informarsi gratuitamente, l'iniziativa ha svolto un ruolo primario nella quotidianità di molti cittadini, registrando oltre 11 milioni di accessi sul sito dedicato.

Figura 2 - Solidarietà digitale



Fonte: https://solidarietadigitale.agid.gov.it.

A settembre 2020 è stata lanciata l'iniziativa #DidatticaDigitale che, con il supporto tecnico dell'Agenzia per l'Italia Digitale, si concentra sul rientro a scuola, offrendo soluzioni innovative e servizi digitali gratuiti a sostegno di studenti, insegnanti e istituti scolastici.

L'avviso pubblico è rivolto ad aziende, associazioni, fondazioni, enti che producono piattaforme e contenuti digitali di supporto all'attività didattica, e che siano interessati a mettere a disposizione gratuitamente il loro materiale per sostenere il lavoro di docenti e studenti, con particolare attenzione ai ragazzi in difficoltà e che presentano bisogni educativi speciali: numerose le aziende che si sono proposte.

Figura 3 - Solidarietà digitale, servizi gratuiti per il mondo della scuola

Fonte: https://solidarietadigitale.agid.gov.it/#/l-iniziativa.

2.8.2.4. Il piano triennale per l'informatica della PA 2020-2022

Lo scorso 12 agosto 2020, l'AgID ha pubblicato il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022, documento per la trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche nel prossimo triennio.

Il Piano arriva in un momento delicato e di emergenza, causato dalla diffusione della pandemia di COVID19, che ha interessato le Pubbliche Aministrazioni, sia centrali che locali, con un veloce ricorso allo *smartworking* e un significativo aumento della domanda di servizi digitali da parte dei cittadini.

Il Piano si compone di tre parti, articolate in capitoli tematici:

- la prima parte fornisce un quadro di riferimento e indica i princìpi e gli obiettivi strategici del Piano,
- la seconda è dedicata alle componenti tecnologiche,
- nella terza parte sono riportati gli strumenti di *governance* della trasformazione digitale.

Prima parte

- Il quadro di riferimento

Il piano è, ormai, alla sua terza edizione e rappresenta la naturale evoluzione dei due Piani precedenti: laddove la prima edizione poneva l'accento sull'introduzione del Modello strategico dell'informatica nella PA e la seconda edizione si proponeva di dettagliarne l'implementazione.

In questa, prospettiva, pur ponendosi in continuità con il Piano precedente, il Piano 2020-2022 presenta un importante elemento di novità, introducendo un chiaro riferimento alle amministrazioni pubbliche destinatarie di obiettivi da raggiungere, relativamente a specifici ambiti operativi.

Altro elemento innovativo risiede nel forte accento posto sulla misurazione di tali risultati, introducendo sia uno spunto di riflessione che una guida operativa per tutte le amministrazioni: la cultura della misurazione e conseguentemente della qualità dei dati diventa uno dei motivi portanti di questo approccio.

Infine, a completamento, le attività di monitoraggio.

- La Strategia

Favorire lo sviluppo di una società digitale, dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che costituisce il motore di sviluppo per tutto il Paese.

Promuovere lo sviluppo sostenibile, etico e inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione al servizio delle persone, delle comunità e dei territori, nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Seconda e terza parte.

- Capitolo 1: Servizi

Per cercare di migliorare le modalità e la qualità di servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni, bisogna potenziare/implementare/introdurre: maggiore utilizzo di soluzioni SaaS (*software as a service*), anche già esistenti; riusare e condividere i software tra le Pubbliche Amministrazioni; adottare modelli e strumenti validi che siano a disposizione di tutti; monitorare costantemente i servizi online.

- Capitolo 2: Dati

Nel completo rispetto della normativa di riferimento, articolata e complessa, le Pubbliche Amministrazioni devono adottare una data governance che consenta non solo di erogare servizi digitali di alto valore per i cittadini ma, anche, di permettere la piena condivisione dei dati tra le Pubbliche Amministrazioni.

- Capitolo 3: Piattaforme

Il Piano triennale 2020-2022 promuove l'utilizzo di piattaforme che consentano di razionalizzare i servizi sia per le amministrazioni sia per i cittadini. Tali piattaforme sono: CUP integrati; piattaforma IO; INAD (piattaforma che gestisce l'Indice nazionale dei domicili digitali); piattaforma del Sistema museale nazionale; piattaforma digitale nazionale dati (PDND).

- Capitolo 4: Infrastrutture

Tutte le Pubbliche Amministrazioni devono cominciare un processo di razionalizzazione delle infrastrutture disponibili. Da un lato, questo permetterà di garantire la sicurezza dei servizi erogati e, dall'altro, eviterà che le Pubbliche Amministrazioni realizzino nuovi data center quando ce ne sono altri già attivi e non utilizzati in maniera efficiente/efficace.

- Capitolo 5: Interoperabilità

Deve essere garantita la massima interoperabilità tra le Pubbliche Amministrazioni, le quali devono "parlarsi tra loro", scambiarsi dati e informazioni. L'interoperabilità deve essere garantita seguendo quanto previsto dal modello di interoperabilità per la PA.

- Capitolo 6: Sicurezza informatica

Quello del cyber security, in realtà, è un tema trasversale, in quanto riguarda tutti i servizi e tutti gli ambiti di una PA perfettamente digitale. In altre parole, tutte le Pubbliche Amministrazioni devono necessariamente adottare sistemi e soluzioni per garantire la sicurezza informatica.

- Capitolo 7: strumenti e modelli per l'innovazione

In questo capitolo, il Piano triennale assume un respiro più ampio. Tutte le azioni da intraprendere devono essere finalizzate, in ultima istanza, al miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

In particolare, nel capitolo 7 si evidenziano: lo sviluppo delle smart city e la realiz-

zazione di poli di innovazione.

- Capitolo 8: governare la trasformazione digitale

I punti salienti di questo capitolo sono:

1. Il coinvolgimento attivo delle amministrazioni e dei territori,
2. Consolidamento del ruolo del responsabile della transizione al digitale,
3. La domanda pubblica come leva per l'innovazione del Paese,
4. Modelli e regole per l'erogazione integrata di servizi interoperabili,
5. Le competenze digitali per la PA e per il Paese e l'inclusione digitale.

- Capitolo 9: indicazioni per le PA

Infine, ci sono delle indicazioni per le PA, per fare in modo che possano lavorare in maniera efficiente e concorrere al raggiungimento degli obiettivi del Piano triennale 2020-2022.

2.8.2.5. Lo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale

Il DL semplificazioni 2020 hanno apportato numerose modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (CAD), interessando innumerevoli articoli e ambiti operativi che vanno dal domicilio all'identità digitale, dall'interoperabilità dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione all'aggiornamento dell'organizzazione operativa della stessa e altro.

- Identità digitale

L'obiettivo legislativo delle modifiche è quello di estendere la possibilità per i cittadini di utilizzare i servizi erogati in rete, sia dalla Pubblica Amministrazione che dai privati, tramite la propria identità digitale, ovvero tramite username e password utilizzabile da computer, *tablet* e *smartphone*.

Pertanto, è stato stabilito che tutte le Pubbliche Amministrazioni dovranno rendere fruibili tutti i loro servizi anche in modalità digitale e di consentire l'accesso tramite dispositivi mobili, avviando i loro progetti di adeguamento entro il 28 febbraio 2021.

Attraverso l'utilizzo dell'App IO si interagirà facilmente con le diverse Pubbliche Amministrazioni, locali o nazionali, che raccoglieranno tutti i loro servizi, comunicazioni, pagamenti e documenti in un unico luogo e saranno accessibili tramite un unico punto di accesso telematico.

- Domicilio digitale

Allo scopo di privilegiare e favorire le comunicazioni telematiche tra cittadini e Pubblica Amministrazione, sono state introdotte nuove regole per la gestione del domicilio digitale e per suoi malfunzionamenti.

Il decreto Semplificazione ha stabilito che, al fine di preservate i domicili digitali degli enti di diritto privato e dei professionisti non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel registro delle imprese, l'INAD (Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel Registro Imprese) rimarrà valido al completamento dell'ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente).

- Accertamento delle violazioni da parte dell'AgID

AgiD accerta eventuali violazioni all'articolo 64, comma 3-bis e all'articolo 64-bis. Questo comporta la responsabilità dirigenziale e disciplinare e impone la segnala-

zione alla competente procura regionale della Corte dei Conti.

- Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della Pubblica Amministrazione

Viene istituita una piattaforma che operi come strumento unico per la notifica digitale di tutti gli atti della Pubblica Amministrazione, che utilizza l'architettura del cassetto fiscale per le notifiche digitali degli atti della PA.

- Nuove regole per i conservatori di documenti informatici

L'Italia ha recepito le indicazioni della Commissione Europea circa la non conformità del regime dell'accreditamento per i servizi di conservazione digitale con l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento europeo 2018/1807 (tutela dei dati non personali) e l'articolo 3, paragrafo 4 della direttiva sul commercio elettronico 2000/31/UE.

Le Pubbliche Amministrazioni possono procedere alla conservazione dei documenti informatici all'interno della propria struttura organizzativa, ovvero affidandola, in modo totale o parziale, nel rispetto della disciplina vigente, ad altri soggetti, pubblici o privati accreditati come conservatori presso l'AgID.

- Codice di condotta tecnologica ed esperti

Al fine di favorire la trasformazione tecnologica e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e colmare la carenza di competenze professionali e tecniche, viene introdotto un Codice di condotta tecnologica contenente le regole per cui le Pubbliche Amministrazioni potranno avvalersi, singolarmente o in forma associata, di uno o più esperti dotati di esperienza e qualificazione professionale nello sviluppo e nella gestione di processi complessi di trasformazione tecnologica e progetti di trasformazione digitale.

All'AgID è assegnato il controllo sull'applicazione di questo Codice sui soggetti interessati, operando, anche, in modalità sanzionatoria in conformità agli articoli 21 e 55 del D.Lgs. 30 marzo 2001, numero165.

- Firme, notifiche

Introdotte norme che ampliano e chiariscono i meccanismi di identificazione per la diffusione della firma elettronica avanzata e dell'identità digitale per l'accesso ai servizi bancari.

- Scambio di dati tra amministrazioni

Viene ribadita l'importanza dell'efficacia dello scambio di dati tra Pubbliche Amministrazioni con l'evidente ricaduta in termini di vantaggi per i cittadini e le aziende che non dovrebbero essere obbligati a ripresentare gli stessi documenti disponibili presso altre amministrazioni.

In tale contesto, sono strati implementati i meccanismi di organizzazione e controllo per lo scambio di dati tra Pubbliche Amministrazioni.

Inoltre, sono state modificate e aggiornate le regole sulla Piattaforma Nazionale Dati che è finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto dai soggetti ai quali si applica il CAD. Il principio ispiratore è quello della condivisione dei dati pubblici finalizzato al miglioramento e alla semplificazione dell'interoperabilità e allo scambio tra Pubbliche Amministrazioni.

- Sicurezza e lavoro agile

Per agevolare questo nuovo modo di lavorare, sono da segnalare le modifiche per fornire princìpi legislativi al lavoro agile in termini di utilizzo sicuro dei dispositi-

vi personali e di un'adeguata progettazione e acquisizione di sistemi informatici, con una particolare attenzione alle regole di sicurezza in capo al lavoratore agile, accompagnate da politiche e procedure adeguate in capo alla Pubblica Amministrazione.

2.8.3. Come migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso la gestione della Citizen eXperience (CX) nel percorso di transizione al digital government

Nella precedente Relazione al Parlamento la *Citizen eXperience* l'abbiamo definita come "l'adozione e l'attuazione di approcci orientati a migliorare l'esperienza dell'utente nella progettazione e nella fornitura di servizi pubblici". A distanza di un anno e alla luce dell'esperienza maturata nella progettazione di un modello operativo abilitante lo sviluppo di servizi pubblici è possibile migliorare la definizione con "l'adozione e l'attuazione di approcci orientati a migliorare l'esperienza nelle interazioni tra il Governo e i Cittadini, sia attraverso i canali fisici che digitali, creando valore reciproco". Nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana uno dei riferimenti per l'adozione e l'attuazione di approcci per migliorare l'esperienza del Cittadino è il portale web Designers Italia[7] in cui sono disponibili linee guida, strumenti e forum per favorire la collaborazione e promuovere il ruolo dell'*human centered design* nello sviluppo dei servizi pubblici.

Le linee guida disponibili riguardano: la ricerca sull'Utente (*user research*), il service design, la progettazione delle interfacce (*user interface*) e la gestione dei contenuti (*content design*).

La *user research* è fondamentale in tutte le fasi di una progettazione, dalla visione alla consegna del prototipo di servizio/prodotto e, ponendo al centro il destinatario della progettazione, consente di individuare eventuali problemi e verificare se la soluzione in realizzazione è in grado di risolverli. Serve quindi a verificare le assunzioni, soprattutto in una fase iniziale di raccolta dei requisiti, e l'efficacia delle soluzioni. Ha obiettivi e presupposti molto diversi dalle ricerche di mercato: qui si punta sulla profondità piuttosto che sui volumi, sugli estremi piuttosto che sulle medie, sui comportamenti piuttosto che sui parametri. Può essere sia qualitativa che quantitativa, con diverse tecniche a seconda degli scopi specifici e del contesto: *mistery shopping, shadowing, survey online*, interviste sul campo, ecc..

Il *service design* si occupa di definire come si svolge la relazione tra un utente e un'organizzazione, generando un'esperienza di qualità per entrambe le parti coinvolte e agevolando il raggiungimento del risultato. Il service design è un metodo per reinventare o migliorare i servizi partendo dal punto di vista dell'utente. Non indovinando cosa gli utenti potrebbero desiderare, ma co-creando servizi pertinenti, efficaci e in collaborazione. Quando l'organizzazione è la Pubblica Amministrazione l'utente è un cittadino: l'interazione avviene tramite una serie di canali (chiamati *touchpoint*) che definiscono le possibilità di relazione tra le due parti, fornendo da un lato al cittadino degli strumenti per svolgere attività specifiche e raggiungere i propri obiettivi, e dall'altro lato alla Pubblica Amministrazione un modo per rendere disponibili i propri servizi.

7. https://designers.italia.it/

2.8.3.1. Princìpi guida

Nell'ambito del percorso di transizione al digitale è fondamentale contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici.

I princìpi guida a cui riferirsi sono indicati dal piano triennale per l'informatica della PA e riepilogati nella seguente tabella.

Tabella 1 - Piano Triennale, princìpi guida

Principio	Descrizione
digital & mobile first (digitale e mobile come prima opzione)	Le Pubbliche Amministrazioni devono realizzare servizi primariamente digitali
digital identity only (accesso esclusivo mediante identità digitale)	Le PA devono adottare in via esclusiva sistemi di identità digitale definiti dalla normativa assicurando almeno l'accesso tramite SPID
cloud first (*cloud* come prima opzione)	Le Pubbliche Amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano primariamente il paradigma *cloud*, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di *lock-in*;
servizi inclusivi e accessibili	Le Pubbliche Amministrazioni devono progettare servizi pubblici digitali che siano inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori;
dati pubblici un bene comune	Il patrimonio informativo della Pubblica Amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile
interoperabile *by design*	I servizi pubblici devono essere progettati in modo da funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API
sicurezza e privacy *by design*	I servizi digitali devono essere progettati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali;
user-centric, data driven e agile	le amministrazioni sviluppano i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo
once only	le PA devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite e progettare i servizi attraverso moduli precompilati con le informazioni in proprio possesso
transfrontaliero *by design*	le PA devono rendere disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti
codice aperto	le PA devono prediligere l'utilizzo di software con codice aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente.

Fonte: https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2020-2022/principi_guida.html?highlight=digital%20identity .

2.8.3.2. Raccomandazioni

Nell'ambito delle attività fase di progettazione dei servizi ci sono alcune raccomandazioni da seguire, sintetizzate nella tabella di seguito:

Tabella 2 - Raccomandazioni da seguire nella fase di progettazione di un servizio

Raccomandazione	Descrizione
Partire dai bisogni dei cittadini	Significa indagare, attraverso attività di *user research* (come i *web analytics* o la realizzazione di interviste e *focus group*) in che modo l'utente utilizza il sistema, e fare in modo che tutte le funzionalità siano disegnate intorno alle sue esigenze e modelli mentali, consentendogli di ottenere facilmente e rapidamente ciò di cui ha bisogno, senza passaggi inutili e con istruzioni comprensibili. I servizi devono essere progettati intorno ai bisogni cittadini e non sulla base delle esigenze delle organizzazioni che li erogano
Trasparenza e collaborazione	I servizi pubblici devono seguire i princìpi della trasparenza, fin dalle fasi iniziali. I progetti devono essere documentati in modo chiaro e aperto, per far capire gli obiettivi, favorire la collaborazione a tutti i livelli e costruire una base di conoscenze comune all'interno della Pubblica Amministrazione e tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini. I servizi offerti devono essere semplici e chiari, in modo che il cittadino riesca a orientarsi e sia autonomo nel comprendere cosa deve fare per raggiungere lo scopo o per fare quanto gli viene richiesto. Le informazioni che supportano questo processo devono essere puntuali, non ridondanti e aggiornate. I cittadini, infine, devono avere la possibilità di esprimere feedback sull'efficacia del servizio offerto.
Tra standard e personalizzazione	La progettazione dei servizi deve utilizzare al meglio metodologie, tecnologie, componenti standard indicate nel Piano per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, nelle linee guida tecniche di attuazione del Piano e in particolare in queste linee guida per il design dei servizi pubblici. La standardizzazione è fondamentale per favorire la sostenibilità e l'efficacia, consentendo di progettare ogni nuovo servizio partendo da componenti già esistenti e concentrare le risorse disponibili sugli elementi di unicità del servizio, senza dover "reinventare ogni volta la ruota".
Dal digitale alla multicanalità	Sempre più spesso, il digitale è il più importante punto di contatto e di erogazione del servizio. Secondo il principio della UE "digitale *by default*" il servizio deve essere organizzato in forma digitale, e a partire da questo bisogna progettare altri punti di contatto con il cittadino in modo da abbracciare un'ottica multicanale, che consideri in modo integrato ogni modalità di erogazione del servizio, digitale e fisica.
Semplificare	È fondamentale progettare servizi concreti, creare un rapporto di fiducia tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Il *design* è punto di incontro tra tecnologie e persone: semplificare e sottrarre ogni volta che è possibile, ridurre la complessità e concentrarsi sui bisogni effettivi degli utenti.
Misurare i risultati	È necessario individuare gli obiettivi da raggiungere, in termini di funzionalità e processi, insieme alle metriche in grado di valutare il successo e il gradimento del progetto. I sistemi di misurazione devono essere sintetici (pochi indicatori chiave) e specifici (cioè strettamente legati al servizio che si intende misurare).

Fonte: https://docs.italia.it/italia/designers-italia/design-linee-guida-docs/it/2020.1/doc/service-design/principi.html#.

2.8.4. Caso d'uso: la dichiarazione precompilata

Innovazione e inversione del paradigma dichiarativo

L'Agenzia delle Entrate, negli ultimi anni, ha profuso il massimo impegno per consentire ai cittadini di adempiere nel modo più semplice ed efficace possibile ai propri obblighi tributari. Ha realizzato servizi innovativi, non soltanto attuando quanto previsto dalle novità introdotte dal Legislatore, ma anche sviluppando autonomamente procedure semplificate per supportare i cittadini nei diversi adempimenti fiscali.

Il miglioramento dei rapporti tra Fisco e contribuenti non può prescindere dal porre particolare attenzione agli strumenti di cooperazione rafforzata e al potenziamento dei servizi telematici e degli strumenti di messa a disposizione dei dati finalizzati a facilitare e razionalizzare gli adempimenti, ivi compresi la progressiva dematerializzazione dei modelli di dichiarazione. In questa prospettiva, la dichiarazione dei redditi precompilata mira a divenire la forma ordinaria di dichiarazione dei redditi, a partire dai lavoratori dipendenti e dai pensionati.
Il ruolo svolto dall'erogazione dei servizi rappresenta uno degli elementi fondamentali per migliorare il livello di *compliance* in quanto: tende a minimizzare la possibilità che si commettano errori da parte dei contribuenti; riduce i costi degli adempimenti per il sistema Paese; contribuisce a costruire un clima di fiducia nelle istituzioni e ciò rappresenta una delle spinte più efficaci per indurre i cittadini al rispetto delle leggi.
Un posto di rilievo, fra tali servizi innovativi, è certamente occupato dalla dichiarazione precompilata che, a partire dal 2015, sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 21 novembre 2014, numero 175, l'Agenzia delle Entrate rende disponibile ai cittadini per ciascun anno d'imposta.
Quando è stata introdotta, la dichiarazione precompilata è stata predisposta esclusivamente per i lavoratori dipendenti e pensionati che presentavano il modello 730. Nel corso degli anni la platea si è notevolmente ampliata, fino al punto che l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione di tutti i contribuenti i dati che li riguardano presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, per consentire la presentazione della dichiarazione dei redditi, tramite i modelli 730 o Redditi, in modo semplificato e guidato, attraverso l'applicazione web disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate.
L'introduzione della dichiarazione precompilata ha rappresentato una vera e propria rivoluzione culturale nel paradigma che sta alla base del rapporto tra l'Amministrazione fiscale e i contribuenti. Prima, infatti, il contribuente dichiarava i propri redditi, nonché gli oneri e le spese sostenute, versando di conseguenza le imposte in autoliquidazione; l'Agenzia delle Entrate controllava quanto dichiarato utilizzando i dati trasmessi dai soggetti terzi (sostituti d'imposta, banche, assicurazioni, ecc.). Oggi, invece, attraverso il processo della dichiarazione precompilata, è l'Amministrazione stessa che utilizza i dati che ha a disposizione per offrire un servizio ai cittadini, facendo venire meno, ad alcune condizioni, la necessità di controllare la dichiarazione.
Dichiarazione dei redditi precompilata per dipendenti e pensionati
a) Disciplina generale
La dichiarazione precompilata è stata introdotta dal decreto legislativo 21 novembre 2014, numero 175, rubricato "semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero 277 del 28 novembre 2014. Il primo anno di introduzione della precompilata è stato il 2015, per i redditi prodotti nell'anno d'imposta 2014.
L'articolo 4 del decreto legislativo 5 agosto 2015, numero 127, prevede che a partire dalle operazioni IVA effettuate dal 1 luglio 2021, in via sperimentale, nell'ambito di un programma di assistenza on line basato sui dati delle operazioni IVA acquisiti con le fatture elettroniche e con le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere nonché sui dati dei corrispettivi giornalieri acquisiti telematicamente, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione di tutti i soggetti passivi dell'IVA residenti e stabiliti in Italia, in

apposita area riservata del sito internet dell'Agenzia, le bozze dei registri IVA delle fatture emesse e degli acquisti e della comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA. A partire dalle operazioni effettuate dal 1° gennaio 2022 sarà messa a disposizione anche la dichiarazione annuale.

Il modello 730 precompilato viene elaborato per tutti i contribuenti che presentano almeno un reddito da lavoro dipendente o pensione (desumibile dalla Certificazione Unica pervenuta). Inoltre, anche in assenza di CU pervenute (ad esempio nel caso di mancata trasmissione della CU all'Agenzia da parte del sostituto), il contribuente può utilizzare il 730 precompilato aggiungendo alle informazioni già proposte i dati relativi al lavoro dipendente o alla pensione.

Nel corso degli anni sono stati numerosi i decreti attuativi che, ai sensi dell'articolo 3 del citato decreto legislativo 21 novembre 2014, numero 175, hanno permesso il funzionamento della dichiarazione precompilata, arricchendola di contenuti informativi sempre più ampi e rendendola più utile e fruibile per i contribuenti. Infatti, anno dopo anno, la dichiarazione precompilata si è arricchita con un numero sempre maggiore di informazioni, in particolare per quanto riguarda gli oneri detraibili e deducibili, con l'intento di offrire al contribuente un quadro completo delle sue entrate e uscite che fossero attinenti con gli adempimenti fiscali richiesti dalla dichiarazione. Ciò ha comportato non solo un notevole sforzo organizzativo e gestionale per sistematizzare e rendere fruibili allo scopo le informazioni già in possesso dell'anagrafe tributaria, ma ha altresì richiesto un significativo impegno sistemico per acquisire informazioni provenienti da fonte esterna.

L'applicativo web della dichiarazione precompilata presenta un'interfaccia intuitiva e di facile utilizzo per i contribuenti, inoltre gli utenti possono avvalersi di un sistema di compilazione assistita che permette in modo semplice e immediato, attraverso un percorso guidato, di modificare o eliminare i dati dei singoli oneri comunicati dai soggetti terzi, oppure di inserire ulteriori spese detraibili e deducibili, anche per i familiari a carico. Tale funzionalità è stata estesa dal 2019 a tutti gli oneri presenti nel quadro E del modello 730 precompilato.

Un notevole vantaggio, per i contribuenti che si avvalgono della dichiarazione precompilata, riguarda l'esclusione dal controllo formale nei casi previsti. Se, infatti, il contribuente accetta il 730 precompilato, direttamente o tramite il proprio sostituto, senza modifiche, non saranno più sottoposti a controllo i documenti che attestano le spese indicate in dichiarazione, i cui dati sono stati forniti all'Agenzia delle Entrate dai soggetti terzi.

Se, invece, il 730 precompilato viene presentato, con o senza modifiche, tramite un intermediario, il controllo formale sui documenti relativi agli oneri deducibili e detraibili sarà effettuato nei confronti del CAF o del professionista che ha apposto il visto di conformità sulla dichiarazione, anche con riferimento agli oneri comunicati dai soggetti terzi, fermo restando a carico del contribuente il pagamento delle maggiori imposte e degli interessi.

Infine è necessario fare presente che ai menzionati benefici diretti per i contribuenti l'introduzione della dichiarazione precompilata ha aggiunto ulteriori e significativi vantaggi indiretti quali:

- la semplificazione del modello dichiarativo dei sostituti d'imposta considerato che molti dati presenti nel modello sono già trasmessi attraverso la Certificazione

Unica che i sostituti inviano all'Agenzia ai fini della dichiarazione precompilata;
- l'invio ai contribuenti di lettere di compliance, finalizzate alla regolarizzazione in tempi brevi della mancata presentazione della dichiarazione;
- la disponibilità per i cittadini delle informazioni di dettaglio sulle spese sanitarie sostenute, accessibili tramite il sistema Tessera Sanitaria;
- la conoscenza da parte del contribuente di spese per oneri detraibili e deducibili di cui ignorava la relativa agevolazione fiscale nonché la consapevolezza dei dati che lo riguardano in possesso dell'amministrazione, con la possibilità di rettificare eventuali informazioni errate.

b) Fonti informative (Certificazione Unica, comunicazioni degli oneri detraibili/deducibili, ecc.)

Numerose sono le fonti informative con cui viene alimentata la dichiarazione dei redditi precompilata. Le informazioni sono infatti sia interne, ovvero desumibili dalle banche dati già in possesso dell'Agenzia, sia, soprattutto per quanto riguarda gli oneri detraibili e deducibili, provenienti da soggetti esterni.

Tra le fonti interne che vanno ad alimentare la dichiarazione precompilata le principali sono:
- le dichiarazioni dei redditi degli anni precedenti (per esempio, i dati dei terreni e dei fabbricati, gli oneri che danno diritto a una detrazione da ripartire in più rate annuali, come le spese sostenute negli anni precedenti per interventi di recupero del patrimonio edilizio, di arredo degli immobili ristrutturati e di riqualificazione energetica degli edifici, i crediti d'imposta e le eccedenze riportabili);
- la banca dati catastale e degli atti del registro;
- la banca dati dei versamenti, comprensiva delle compensazioni eseguite.

Una preziosa fonte di informazioni utili alla precompilazione delle dichiarazioni è senza dubbio la Certificazione Unica, consegnata al dipendente o pensionato dal sostituto d'imposta (datore di lavoro, ente pensionistico) e inviata da quest'ultimo all'Agenzia delle Entrate. Tale modello dichiarativo, infatti, apporta le seguenti informazioni alla dichiarazione precompilata:
- i redditi di lavoro dipendente o di pensione, le ritenute Irpef, le trattenute di addizionale regionale e comunale, i compensi di lavoro autonomo occasionale, i premi di risultato, i rimborsi di oneri erogati dal datore di lavoro e i dati dei familiari a carico;
- i compensi di lavoro autonomo occasionale certificati e indicati nella sezione Lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi;
- i compensi corrisposti per l'attività libero professionale intramuraria svolta dal personale dipendente del Servizio sanitario nazionale;
- i dati relativi alle locazioni brevi (corrispettivi e ritenute) contenuti nella Certificazione unica - locazioni brevi, inviata dagli intermediari immobiliari.

Numerose sono inoltre le fonti informative esterne. Un gran numero di dati, infatti, soprattutto relativi agli oneri deducibili e detraibili, sono comunicati da soggetti esterni all'Amministrazione finanziaria, individuati nel corso degli anni e con cui è stata avviata e mantenuta una proficua collaborazione al fine di ottenere dati sempre più corretti e coerenti, che potessero rappresentare una sicura fonte informativa per il contribuente intento a controllare e trasmettere la propria dichiarazione precompilata.

Ognuno di tali flussi di dati viene comunicato dai soggetti terzi attraverso ap-

posite specifiche tecniche, elaborate con la collaborazione di Sogei e approvate tramite appositi provvedimenti del Direttore dell'Agenzia, che vengono preventivamente sottoposti all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali al fine di acquisirne il parere favorevole.

Nel primo anno di avvio sperimentale del progetto sono stati acquisiti i dati degli interessi passivi, dei premi assicurativi e dei contributi previdenziali che gli enti esterni già trasmettevano, con una diversa tempistica, per le finalità di controllo, per poi arricchire progressivamente la dichiarazione precompilata con i dati relativi a quasi tutti gli oneri più frequentemente indicati dai contribuenti e in particolare:

- le spese universitarie e i relativi rimborsi, che vengono trasmessi da università e da enti che erogano rimborsi delle spese universitarie;
- le spese funebri, comunicate da soggetti che esercitano attività di pompe funebri;
- i contributi versati alla previdenza complementare, comunicati dagli enti previdenziali;
- le spese per la frequenza degli asili nido e relativi rimborsi che vengono comunicate dagli asili nido pubblici e privati e dagli atri soggetti che ricevono le rette e/o che erogano i relativi rimborsi;
- le erogazioni liberali agli enti del terzo settore e relativi rimborsi che vengono comunicate dalle Onlus, dalle associazioni di promozione sociale, dalle fondazioni e associazioni riconosciute aventi per scopo statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico e dalle fondazioni e associazioni riconosciute aventi per scopo statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica;
- i bonifici riguardanti le spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio, per arredo degli immobili ristrutturati e per la riqualificazione energetica degli edifici, comunicati dalle banche e da Poste italiane;
- i contributi versati per i lavoratori domestici, compresi i contributi previdenziali versati all'INPS tramite lo strumento del "Libretto di famiglia";
- le somme restituite all'INPS da parte del contribuente nell'anno d'imposta, ma assoggettate a tassazione, anche separata, in anni precedenti;
- le somme rimborsate dall'INPS nell'anno d'imposta relative a oneri deducibili sostenuti in anni precedenti dal contribuente;
- le spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio, per arredo degli immobili ristrutturati e per la riqualificazione energetica e per interventi di sistemazione a verde degli immobili effettuati sulle parti comuni dei condomini, comunicate dagli amministratori di condominio.

Discorso a parte meritano le spese sanitarie e veterinarie in quanto le stesse vengono comunicate, da vari e numerosi operatori sanitari, al Sistema tessera Sanitaria gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale, a sua volta, riversa i dati di spesa aggregati all'Agenzia delle Entrate che li utilizza per la precompilazione delle dichiarazioni.

Nel corso degli anni la platea degli operatori e professionisti sanitari obbligati alla trasmissione dei dati al Sistema Tessera Sanitaria è notevolmente aumentata e, a oggi, in dichiarazione precompilata confluiscono i dati comunicati da:

- medici,

- farmacie e parafarmacie,
- strutture sanitarie accreditate per l'erogazione dei servizi sanitari,
- strutture sanitarie autorizzate e non accreditate,
- ottici,
- psicologi,
- infermieri,
- ostetriche/ci,
- strutture sanitarie militari,
- esercenti le professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione,
- iscritti all'albo dei biologi,
- le spese veterinarie e i relativi rimborsi, comunicati da farmacie, parafarmacie e professionisti veterinari.

Inoltre, vengono comunicati, direttamente all'Agenzia delle Entrate, i dati dei rimborsi delle spese sanitarie da parte di enti e casse con finalità assistenziali.
Infine, dal prossimo anno, l'Agenzia metterà a disposizione della platea dei contribuenti una dichiarazione precompilata ancora più completa, andandosi ad arricchire di uno dei dati più ricorrenti tra le spese da portare in detrazione, ovvero le spese per l'istruzione scolastica. Gli istituti scolastici di ogni ordine e grado comunicheranno, infatti, all'Agenzia delle Entrate i dati relativi alle tasse scolastiche, alle erogazioni liberali, ai contributi obbligatori e ai contributi volontari versati agli istituti scolastici.
Dal un punto di vista della tutela dei dati personali, i cittadini possono, inoltre, opporsi all'utilizzo in dichiarazione precompilata dei dati relativi ad alcuni oneri trasmessi dai soggetti esterni. L'esercizio dell'opposizione può essere fatto valere, in particolare, per le spese sanitarie, per le spese universitarie, per le rette per la frequenza degli asili nido, per le erogazioni liberali agli enti del terzo Settore e per le spese scolastiche. L'opposizione può essere esercitata mediante l'invio all'Agenzia delle Entrate di un'apposita comunicazione; per le spese sanitarie, per le erogazioni liberali agli enti del Terzo Settore e per le spese scolastiche l'opposizione può essere esercitata anche comunicandola direttamente al soggetto destinatario della spesa o dell'erogazione al momento di sostenimento della stessa. Infine, relativamente alle spese sanitarie, l'opposizione può essere fatta valere anche accedendo all'area autenticata del sito web dedicato del Sistema Tessera Sanitaria.
c) Modalità di accesso (per i cittadini e per gli intermediari)
Alla dichiarazione precompilata i contribuenti possono accedere sia direttamente, sia per il tramite degli intermediari autorizzati, ovvero i CAF, i sostituti d'imposta e i professionisti abilitati.
Il contribuente accede alla propria dichiarazione precompilata per mezzo di un'apposita applicazione web raggiungibile dal sito internet dell'Agenzia delle Entrate, previo inserimento di apposite credenziali (le principali sono: SPID, Carta Nazionale dei Servizi, Fisconline, credenziali dispositive rilasciate dall'INPS). Sul sito dell'Agenzia delle Entrate è inoltre consultabile l'elenco degli eventuali soggetti, individuati con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, le cui credenziali sono utilizzabili per l'accesso al servizio.
Quando il contribuente accede all'applicazione dedicata alla dichiarazione precompilata gli viene proposto un menù di instradamento che, sulla base delle informazioni

già in possesso dell'Agenzia (ad esempio presenza di una partita Iva), nonché delle risposte fornite dal contribuente ad alcune domande iniziali (ad esempio presenza di redditi che non possono essere dichiarati con il modello 730), indirizza verso la compilazione del modello 730 o del modello Redditi Persone Fisiche.
È, comunque, prevista la possibilità per il contribuente di effettuare autonomamente la scelta del modello dichiarativo (ad esempio, nell'ipotesi in cui sia già a conoscenza del modello da utilizzare).
Il contribuente che accede alla precompilata visualizza i seguenti documenti e informazioni:

- dichiarazione dei redditi precompilata relativa all'anno d'imposta oggetto della campagna dichiarativa in corso (730 o Redditi);
- foglio informativo contenente l'elenco delle informazioni attinenti alla dichiarazione precompilata, con distinta indicazione dei dati inseriti e non inseriti e relative fonti informative;
- importo a rimborso o a debito;
- dettaglio dei risultati della liquidazione del modello dichiarativo.

Oltre a visualizzare, accettare, modificare, integrare e inviare la dichiarazione precompilata dell'anno in corso, è possibile consultare e se necessario correggere le dichiarazioni precompilate degli anni precedenti, purché siano state inviate tramite l'applicazione web.
Il contribuente, al fine di ricevere eventuali comunicazioni relative alla propria dichiarazione precompilata, deve inserire un indirizzo di posta elettronica valido, che provvede a tenere aggiornato, nell'apposita sezione dell'applicazione.
Il contribuente che non intende presentare direttamente il proprio 730 precompilato (con o senza modifiche) ha la possibilità di rivolgersi al proprio sostituto d'imposta (se presta assistenza fiscale), a un CAF o a un professionista abilitato.
Per accedere al 730 precompilato del contribuente, nonché per consultare gli ulteriori dati messi a disposizione dall'Agenzia (foglio informativo), i soggetti che prestano assistenza fiscale devono preventivamente acquisire dal contribuente apposita delega, unitamente a copia di un documento di identità del delegante, in formato cartaceo ovvero in formato elettronico.
La delega per l'accesso alla dichiarazione precompilata deve contenere almeno le seguenti informazioni:

- codice fiscale e dati anagrafici del contribuente;
- anno d'imposta cui si riferisce la dichiarazione precompilata;
- data di conferimento della delega;
- l'indicazione che la delega si estende, oltre all'accesso alla dichiarazione precompilata, anche alla consultazione del foglio informativo.

La delega ha valore per la dichiarazione precompilata relativa a una sola annualità.
Il sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale, il CAF o il professionista abilitato sono tenuti ad acquisire anche l'eventuale revoca di una delega fornita dal contribuente.
L'accesso alle dichiarazioni precompilate da parte di sostituti, CAF e professionisti può essere effettuato in forma massiva tramite l'invio di un file o in forma puntuale tramite un applicativo web. Nelle richieste devono essere indicati alcuni dati reddituali risultanti dalla dichiarazione dei redditi dell'anno precedente e gli estremi della

delega e del documento di identità del delegante.
Ai fini della regolamentazione dell'accesso alla dichiarazione precompilata da parte del contribuente e degli altri soggetti abilitati, ogni anno viene pubblicato un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate. Anche tale provvedimento, prima della pubblicazione, viene sottoposto all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, al fine di acquisirne il parere favorevole.
d) Bilancio favorevole dal 2015 al 2020
Negli anni si è registrato un incremento costante delle dichiarazioni trasmesse direttamente dal cittadino, senza l'intervento degli intermediari, passando dai circa 1,4 milioni del 2015, ai 2,1 milioni nel 2016, 2,4 milioni nel 2017, 2,9 milioni nel 2018, 3,3 milioni nel 2019 fino ad arrivare ai 3,9 milioni del 2020, campagna dichiarativa appena conclusa. Pertanto, a sei anni dal lancio della precompilata, la percentuale dei modelli inviati tramite la piattaforma dell'Agenzia delle Entrate è cresciuta del 178%.
Questo ottimo risultato deriva dalla sempre maggiore fiducia e consapevolezza dei cittadini circa l'utilità e la facilità d'uso del servizio della dichiarazione precompilata, grazie anche al costante arricchimento delle informazioni presenti in dichiarazione, dalla sempre più elevata qualità dei dati trasmessi dagli enti esterni e ai perfezionamenti apportati alla procedura web messa a disposizione dei contribuenti.
Inoltre, quale ulteriore strumento di ausilio e orientamento nel mondo della dichiarazione precompilata, i cittadini possono avvalersi di un apposito sito informativo https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/. Il portale dedicato alla dichiarazione precompilata viene aggiornato a ogni campagna dichiarativa e arricchito di nuovi contenuti, rappresentando un importante strumento informativo che accompagna il contribuente, passo dopo passo, nella predisposizione e nell'invio della dichiarazione.
I dati trasmessi dagli enti esterni, invece, nel 2015 erano complessivamente circa 157 milioni mentre nel 2020 le informazioni precaricate dall'Agenzia hanno sfiorato quota 1 miliardo. La parte più consistente è rappresentata dai dati relativi alle spese sanitarie, che nell'ultimo anno hanno fatto registrare un aumento da 754 a 790 milioni, dai premi assicurativi, che hanno superato quota 94 milioni, e dalle Certificazioni Uniche, che hanno raggiunto i 62,5 milioni.
Un altro indicatore che restituisce il successo della dichiarazione precompilata negli anni è rappresentato da un indice che misura indirettamente la soddisfazione del contribuente, ovvero la percentuale di utenti che hanno inviato la dichiarazione senza apportare alcuna modifica. Tale tasso, indicato come "accettazione diretta della precompilata", o più brevemente, *no touch*, è passato dal 6% del 2015 fino a sfiorare il 21% nel 2020.
Precompilata IVA
a) Disciplina generale
Nel proseguire il percorso già intrapreso con la dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, l'Agenzia nel 2021 segna un nuovo passo nella direzione di rendere sempre più semplici e agevolati gli adempimenti fiscali dei contribuenti, guardando anche al mondo delle partite IVA e avviando la predisposizione della cosiddetta precompilata IVA.
L'articolo 4 del decreto legislativo 5 agosto 2015, numero 127, prevede che a partire dalle operazioni IVA effettuate dal 1 gennaio 2021, in via sperimentale, nell'ambito di un programma di assistenza on line basato sui dati delle operazioni IVA acquisiti con

le fatture elettroniche e con le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere nonché sui dati dei corrispettivi giornalieri acquisiti telematicamente, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione di tutti i soggetti passivi dell'IVA residenti e stabiliti in Italia, in apposita area riservata del sito internet dell'Agenzia, le bozze dei registri IVA delle fatture emesse e degli acquisti, della comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA e della dichiarazione annuale.
Per i soggetti che convalidano, nel caso in cui le informazioni proposte dall'Agenzia delle Entrate siano complete, oppure integrano nel dettaglio i dati proposti nelle bozze, viene meno l'obbligo di tenuta degli stessi registri.
Nella fase sperimentale (anni d'imposta 2021 e 2022) saranno individuati quali destinatari delle bozze dei documenti IVA i soggetti di ridotte dimensioni che applicano il regime IVA ordinario. Si tratta di una platea di circa 2,5 milioni di contribuenti.
In particolare, la platea dei destinatari sarà composta dai soggetti che effettuano la liquidazione trimestrale dell'IVA per opzione, mentre in questa prima fase verranno esclusi i soggetti che operano in particolari settori di attività o per i quali sono previsti regimi speciali ai fini IVA (ad esempio, editoria, vendita di beni usati, agenzie di viaggio).
Per rendere fruibile i documenti precompilati IVA, l'Agenzia metterà a disposizione un'area web dedicata in cui, dal mese di luglio 2021, i soggetti IVA rientranti nella platea sperimentale, accedendo direttamente o tramite un intermediario delegato, potranno visualizzare, modificare, convalidare e scaricare le bozze dei documenti IVA e, nel caso della comunicazione della liquidazione periodica e della dichiarazione annuale, anche trasmettere il modello dichiarativo e versare l'imposta con F24. Nella stessa area troveranno una sezione dedicata all'assistenza che li guiderà in ogni funzionalità prevista dall'applicativo.
b) Fonti informative (fatture elettroniche, corrispettivi telematici, ecc.)
Come previsto dalla normativa di riferimento, per la precompilazione dei documenti IVA verranno adoperati i flussi di dati provenienti dalla fatturazione elettronica, dalla comunicazione giornaliera dei corrispettivi telematici e dalla comunicazione delle operazioni transfrontaliere, oltre a ulteriori informazioni presenti nel patrimonio informativo dell'Agenzia.
Al fine di consentire una precompilazione dei documenti IVA quanto più precisa e completa, è stato implementato, anche attraverso un confronto con gli *stakeholders*, il tracciato di trasmissione delle fatture elettroniche, con l'introduzione di ulteriori codici che consentono di individuare in modo puntuale il tipo di operazione e la natura della stessa ai fini IVA, soprattutto con riferimento alle operazioni con l'estero. Il nuovo tracciato può essere utilizzato in via facoltativa dal 1° ottobre 2020 e andrà utilizzato obbligatoriamente dal 1° gennaio 2021" con il periodo: "Il nuovo tracciato è obbligatorio dal 1° gennaio 2021".
Va precisato, tuttavia, che i dati presenti nelle fatture elettroniche non permettono di effettuare una completa annotazione delle fatture nei registri IVA (in particolare nel registro degli acquisti) con la successiva liquidazione automatica dell'imposta, in quanto mancano alcune informazioni essenziali, quali ad esempio l'inerenza dell'operazione all'attività svolta o la parziale o totale indetraibilità dell'IVA, che dovranno essere inserite in fase di modifica delle bozze dei registri considerato che solo il cessionario/committente ne ha conoscenza.

c) Documenti IVA elaborati (registri, liquidazioni periodiche, dichiarazione annuale)
A partire dalle operazioni effettuate nel 2021 l'Agenzia procederà a elaborare le bozze dei registri Iva mensili, delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale IVA.
Le bozze dei registri mensili saranno alimentate in via continuativa con i dati delle fatture elettroniche trasmesse allo SDI, in modo tale da consentire al soggetto IVA, già a partire dal primo giorno del mese di riferimento, di accedere alle bozze in lavorazione per visualizzare ed eventualmente modificare i dati pervenuti fino a quel momento.
Nella fase sperimentale (anni 2021 e 2022), i destinatari delle bozze dei documenti IVA saranno i soggetti di ridotte dimensioni che effettuano la liquidazione trimestrale dell'IVA per opzione e che applicano il regime IVA ordinario.
Per quanto riguarda le bozze delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale IVA, le stesse saranno predisposte tenendo conto, oltre ai dati dei registri IVA convalidati o integrati dal contribuente, anche dei dati delle comunicazioni telematiche dei corrispettivi, nonché delle informazioni ricavate dalle comunicazioni delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale IVA del periodo d'imposta precedente.
La convalida o integrazione nel dettaglio dei dati proposti nei registri IVA comporta il venir meno dell'obbligo di tenuta dei registri delle fatture emesse e degli acquisti. I dati dei registri IVA convalidati o integrati sono memorizzati dall'Agenzia delle Entrate, mediante protocollazione e acquisizione nel Sistema Documentale, fino al 31 dicembre del quindicesimo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione annuale IVA di riferimento.
Prospettive future
Nell'ambito di un più ampio progetto di riforma delle modalità di determinazione e di versamento dell'IRPEF da parte degli operatori economici, si inserisce la possibile ulteriore evoluzione del servizio di precompilazione dei modelli dichiarativi.
Il progetto di riforma si incentra sull'individuazione di un sistema di tassazione per cassa, con la valorizzazione degli incassi effettivi e delle spese realmente sostenute, che potrebbe consentire il superamento del sistema di acconti e saldi e il riallineamento delle scadenze fiscali alla reale attività svolta dagli operatori.
Il sistema di tassazione basato inoltre sulla deducibilità totale e immediata degli investimenti in beni strumentali al posto degli attuali ammortamenti, sull'introduzione di un sistema di liquidazione periodica mensile o trimestrale delle imposte sui redditi agganciato all'andamento della cassa, sull'utilizzo di un conto dedicato del contribuente per versamenti e rimborsi, consentirebbe all'Agenzia di sfruttare le informazioni sui flussi di cassa del contribuente per predisporre, anche con i dati tratti dalle fatture e scontrini elettronici, la dichiarazione dei redditi precompilata per i soggetti titolari di partita IVA.
Nello specifico, l'Agenzia sarebbe in grado di valorizzare i campi più significativi presenti nei quadri di determinazione del reddito d'impresa o di lavoro autonomo, consentendo al contribuente di concludere il proprio adempimento dichiarativo annuale con l'eventuale inserimento dei soli dati non conoscibili dall'Amministrazione finanziaria.

2.8.5. PagoPA S.p.A.: ruolo e impatto sulla transizione digitale della Pubblica Amministrazione

PagoPA S.p.A. gestisce alcune delle più importanti piattaforme tecnologiche necessarie per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e rappresenta lo snodo tra cittadini, operatori privati e amministrazione per l'erogazione di servizi pubblici digitali.

Oggi la Società gestisce oltre **100 milioni di transazioni al mese** solo con le piattaforme Centro Stella dei pagamenti elettronici e pagoPA e serve circa **30 milioni di cittadini e oltre 1,2 milione di imprese**. Oltre **9,9 milioni di cittadini** hanno scaricato l'**app IO** e possono accedere ai servizi o ai messaggi delle amministrazioni aderenti direttamente dal proprio telefono.

Per il 2021, gli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) e presidiati dalla Società, sono:

- il consolidamento e l'evoluzione tecnologica costante delle piattaforme abilitanti che gestisce;
- lo sviluppo di servizi nazionali sull'app IO;
- il rilascio della prima versione della piattaforma per le notifiche digitali.

Vediamo sinteticamente alcuni numeri.

Piattaforma pagoPA

Il sistema nazionale dei pagamenti elettronici per tutti gli incassi della Pubblica Amministrazione, oggi utilizzato da **28,3 milioni** di cittadini e **1,2 milioni** di imprese.

	Transazioni	Controvalore €
2020	101.053.939	19.780.703.127
2021	19.279.798	3.200.061.619

	Numero	% su tot. PA (23.847)
Enti aderenti	19.699	82,6%
Enti attivi	8.226	34,5%

Piattaforma "IO" (L'app dei servizi pubblici)

L'**app IO** è il *front-end mobile* della piattaforma pagoPA, oggi scaricata da **oltre 9,9 milioni di cittadini** per **pagare tasse e tributi, ricevere avvisi dalle PA** relativi a scuola, mobilità, anagrafe, tributi, edilizia e attività produttive, ecc. o **partecipare a iniziative dello Stato** (Cashback, Bonus Vacanze, Carta Giovani, Fatturazione Automatica e altre), con una *user experience* "one click", in linea con gli standard di mercato.

Download dell'app *(da aprile 2020 a oggi)*	9.904.498
Utenti unici	7.868.160
Login con SPID	88,4%
Login con CIE	11,6%
Carte di pagamento abilitate per i pagamenti su pagoPA	4.533.045

Check IBAN
Check IBAN è il servizio che permette a un Ente di validare in tempo reale l'**IBAN abbinato al Codice Fiscale** di un soggetto (cittadino o impresa) per l'erogazione di un importo legato a un determinato servizio. Dal lancio del servizio a oggi:

Operazioni di verifica (da giugno 2020)	6.492.952
Banche aderenti	194

Centro Stella dei pagamenti elettronici
L'infrastruttura oggi alla base del programma Cashback:

Totale utenti registrati	7.474.182
Totale strumenti di pagamento registrati	13.234.274
Strumenti registrati su app IO	10.189.773
Strumenti registrati su altri canali	3.044.501
Totale transazioni elaborate	197.979.759
Transazioni elaborate (Natale)	63.546.187
Transazioni elaborate (I° sem.)	134.433.572

2.8.6. Scenario e contesto
Con la costituzione di PagoPA S.p.A., lo Stato si è dotato di un asset per la creazione di valore attraverso l'innovazione; un soggetto preposto allo sviluppo di infrastrutture digitali e soluzioni tecnologiche avanzate al servizio del Paese, agendo da intermediario tra istituzioni, operatori di mercato e cittadini.
Del resto, val la pena considerare, seppure brevemente, il quadro normativo e programmatico in cui si inseriscono i programmi per la trasformazione digitale dei servizi pubblici. In particolare, il Programma Nazionale di Riforma 2020, Sezione III del DEF, ("PNR 2020"), presentato dal Governo italiano alle Camere nel luglio 2020, include - nell'area prioritaria 4 - l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, individuando le misure necessarie per rispondere alle Raccomandazioni

in materia trasmesse dal Consiglio europeo del 20 maggio 2020 ("Raccomandazioni 2020") e attuare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.
Già nelle Raccomandazioni del 2019, il Consiglio sottolineava la necessità di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali (Raccomandazione n. 3, 2019).
La Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. *Country Report*) del febbraio 2020 ha riconosciuto che si sono verificati alcuni progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana.
In particolare, nelle Raccomandazioni 2020 il Consiglio europeo invita l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare "*un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali*" (Raccomandazione n. 3, 2020) e a "*migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione*" (Raccomandazione n. 4, 2020). Tali Raccomandazioni trovano fondamento nella considerazione che un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica.
Il Governo nel PNR 2020 sottolinea in primo luogo che "*Il Piano di Rilancio e, al suo interno, il Recovery Plan, si baseranno su una forte aumento degli investimenti, su un significativo incremento della spesa per ricerca, istruzione, innovazione e digitalizzazione* [...].
L'azione svolta dalla Società nel 2020 si mostra altresì coerente con le indicazioni esplicitate nel Programma di Stabilità, sezione I del DEF ("Programma di Stabilità 2020") nonché nel Piano nazionale innovazione 2025 ("Piano Italia 2025").
Si citano di seguito gli obiettivi e le linee d'azione specificate all'interno dei documenti di programmazione europea e nazionale, a cui l'azione di PagoPa può essere ricondotta:

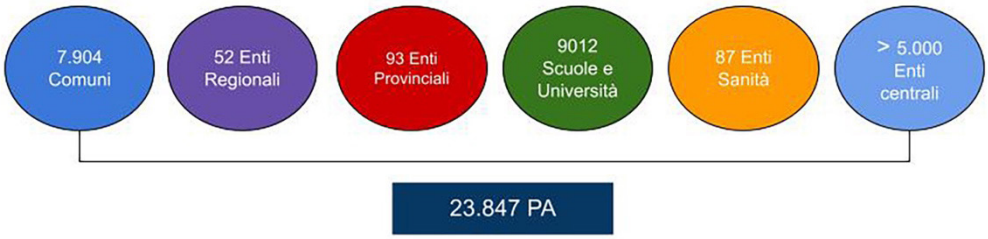
- Programma di Stabilità 2020, priorità 1: Si agirà su "Revisione della spesa pubblica, per liberare risorse necessarie alla riduzione del debito e riqualificare la spesa delle Amministrazioni pubbliche."
- Programma di Stabilità 2020, priorità 4: "Innovazione e Digitalizzazione della PA, per superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. Il Piano Italia 2025 sarà il volano per una PA connessa con cittadini e imprese.»
- PNR 2020: si specifica come "modernizzare il Paese significa, anzitutto, disporre di una Pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino."
- PNR 2020, Priorità 4 (sez. III del Documento di Economia e Finanza 2020) si indica che "Innovazione e Digitalizzazione della PA, per superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. Il Piano Italia 2025 sarà il volano per una PA connessa con cittadini e imprese."
- Piano Italia 2025, nello specifico per quanto concerne gli obiettivi A2 (Identità Digitale), A5 (Ristrutturazione Digitale), A3 (Domicilio Digitale), declinato in maggior dettaglio nel Piano Triennale 2020-2022.

Del resto, l'evoluzione tecnologica e il conseguente mutare dei comportamenti sociali, hanno contribuito alla crescita dei servizi digitali, ritenuti oggi una leva imprescindi-

bile di sviluppo sociale e di crescita economica sostenibile. Più nello specifico, studi della Banca Mondiale assegnano ai pagamenti pubblici un ruolo centrale nell'economia digitale, quale veicolo trasversale per la modernizzazione di un Paese.
In Italia la transizione al digitale ha registrato una evoluzione più lenta rispetto agli altri Paesi europei; lentezza che nell'ambito della Pubblica Amministrazione è stata particolarmente accentuata anche per marginalità del tema nell'agenda politica.
Più di recente, l'evolversi del contesto socio-economico e la nascita a livello europeo di una forte sensibilità sui temi della digitalizzazione, riconosciuta come strumento di semplificazione per Stato e imprese in grado di stimolare la crescita e il recupero di competitività, hanno dato nuova linfa alla transazione digitale anche in Italia e un primo segnale concreto in questa direzione può ricondursi alla nomina, nel 2016, di un Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale.
L'impostazione dell'attività del Commissario, con la creazione di un Team per la Trasformazione Digitale, ha seguito un approccio volto a re-indirizzare e accelerare le diverse iniziative di digitalizzazione sino ad allora avviate a livello centrale con l'obiettivo, in particolare, di portare a completa realizzazione o rendere a tutti gli effetti operative le cosiddette piattaforme abilitanti del Paese, ovvero le infrastrutture digitali necessarie per lo sviluppo di servizi digitali previste dall'ordinamento nel c.d. **CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale)**.
I risultati del lavoro realizzato nel corso del biennio 2016-2018 hanno evidenziato l'opportunità di costituire una società di scopo partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e vigilata dalla Presidenza del Consiglio (denominata **PagoPA S.p.A.**) cui affidare i progetti chiave per la digitalizzazione dei servizi pubblici operando con la logica dell'autosostenibilità

2.8.6. L'ecosistema della Pubblica Amministrazione

L'ecosistema in cui PagoPA S.p.A. opera è vasto e complesso. I servizi offerti sono rivolti a tutti i cittadini e devono essere utilizzati da tutte le amministrazioni.
La figura sottostante evidenzia la tipologia di attori coinvolti.



L'insieme degli enti della PA, oltre **23.000**, è fortemente difforme per dimensione, tipologia di servizi e "attitudine" alla digitalizzazione.
Riferendosi solo ai servizi svolti dai **7.904** Comuni italiani a fronte dei quali è previsto un pagamento (es. sanzioni amministrative, emissione carte di identità, oneri di urbanizzazione, tasse sui rifiuti, rendite catastale, etc.), è stato condotto un lavoro di

rilevazione che ha portato ad enucleare circa **50** servizi da digitalizzare per Comune. Si tratta di servizi che sono, in tutto o in parte, rivolti a circa **25,7 milioni** famiglie e circa **6 milioni** di imprese (individuali o di capitale).
Se allarghiamo anche alle altre PA e in particolare alla Sanità e alle PA Centrali (tra le quali spiccano l'Agenzia delle Entrate e l'INPS) siamo di fronte ad un numero di interazioni cittadino/Stato di enormi proporzioni. Parliamo di centinaia di milioni di interazioni che spesso si concludono con un modulo da compilare, un pagamento da effettuare o una notifica da ricevere e che si svolgono in modo analogico o telematico ma raramente digitale. Secondo rilevazioni interne effettuate in fase di costituzione della Società PagoPA, le interazioni annue tra cittadini e PA (Enti centrali e locali) che coinvolgono operazioni di pagamento ammontano a **oltre 550 milioni di transazioni**.
Questo si traduce in una **notevole complessità a cui è legato un costo elevatissimo per il Sistema Paese,** costi di commissioni di notifica, di gestione del contante, di contenzioso e di *backoffice* delle PA e per il cittadino, a fronte sia dei costi sostenuti per il pagamento, che per le ore impiegate per effettuare il pagamento stesso e causate dall'inefficienza dei processi amministrativi.
La Società PagoPA ha un ruolo centrale nella semplificazione, razionalizzazione e digitalizzazione di questi processi attraverso le infrastrutture abilitanti che gestisce. Piattaforme che rispondono, guardando al contesto regolatorio, anche alle Raccomandazioni sul Programma Nazionale di Riforma 2020 in cui il Consiglio dell'Unione europea invita l'Italia ad adottare provvedimenti volti a realizzare "*un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali*" (Raccomandazione n. 3, 2020) e a "*migliorare* [...] *il funzionamento della Pubblica Amministrazione*" (Raccomandazione n. 4, 2020). Tali Raccomandazioni trovano fondamento nella considerazione che una Pubblica Amministrazione efficace è cruciale per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica.
Un'azione, quindi, che impatta su tutto il sistema Paese e guarda anche alla creazione di nuove opportunità per gli *stakeholder* di riferimento, inclusi i PSP (Payment Service Providers). La valorizzazione del mercato di riferimento è vista come un beneficio complessivo, contribuendo ad un ritorno per tutti i soggetti coinvolti in termini di efficienza, efficacia ed economicità.
Le iniziative intraprese da PagoPA vanno comunque e sempre nella direzione di diffondere tra la popolazione l'utilizzo dei pagamenti elettronici come leva per la trasformazione digitale, la cui tracciabilità costituisce anche una leva per il contrasto all'evasione fiscale.
Oggi, il **PNRR** (**P**iano **N**azionale di **R**ipresa e **R**esilienza), offre un'occasione unica per consentire una incontrovertibile transizione al digitale destinando circa il 21% delle risorse assegnate dall'Europa allo sviluppo di soluzioni digitali. Tutti i progetti dei vari Paesi devono rispondere all'obiettivo di sostenere la transizione digitale con progetti funzionali ad incentivare anche la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi della Covid-19 e la nascita e lo sviluppo di un'economia digitale al fine di facilitare la relazione con il cittadino. PagoPA, con i suoi servizi, è coinvolta nello sviluppo di questo ecosistema digitale anche nel **PNRR** che infatti prevede investimenti per completare la messa **a disposizione del Paese delle infrastrutture immateriali gestite.** Nel *cluster* relativo al digitale sono inseriti**:**

a - Sviluppo di un ecosistema digitale delle PA e diffusa adozione della piattaforma pagoPA e dell'app IO da parte delle Pubbliche Amministrazioni.
Il progetto è suddiviso in tre grandi target/milestone:
- Sviluppo *software client*, librerie, SDK.
- Adozione della piattaforma pagoPA con l'inserimento di tutti i servizi.
- Adozione dell'app IO da parte di tutte le amministrazioni con l'inserimento di tutti i servizi.

Sviluppo di un ecosistema digitale che attraverso lo sviluppo di *clients*, librerie, SDK, che dialogano direttamente con le piattaforme di *backend*, possa garantire una integrazione veloce ed economica e fornire un'esperienza utente uniforme in linea con la concezione di "cittadino al centro".

b - Adozione della Piattaforma Notifiche Digitali degli atti
La piattaforma delle notifiche digitali sarà lo strumento con cui le Pubbliche Amministrazioni potranno effettuare le notificazioni con valore legale di atti amministrativi. In sostanza, la raccomandata cartacea viene sostituita da una comunicazione digitale, con conseguente semplificazione per l'attività dell'amministrazione e risparmio di tempo per i cittadini, che potranno avere la disponibilità dell'atto anche sul proprio dispositivo, in tempo reale e in modo digitale.

2.8.7. Prodotti e servizi infrastrutturali offerti e numeri di riferimento

Le soluzioni tecnologiche sviluppate da PagoPA sono piattaforme tra loro interconnesse per erogare servizi digitali. Di seguito, una rappresentazione sintetica dello stato dell'arte delle principali:

Piattaforma pagoPA
È la piattaforma deputata a gestire tutti gli incassi della PA. Rappresenta la piattaforma dove i cittadini possono scegliere come (quale strumento) e con chi (quale Prestatore di Servizi di Pagamento, PSP) pagare imposte, tributi e servizi pubblici, con benefici per tutti i soggetti coinvolti secondo un modello *win-win*:

Ad oggi sono aderenti **19.699** enti pari all'**82,6**% delle PA in perimetro. I Payment Service Providers (PSP) collegati sono circa **450**. Caratteristica rilevante per la messa a punto di servizi digitali è l'effetto liberatorio per i pagamenti effettuati sulla piattaforma. Nel 2020 la piattaforma ha gestito oltre **101 milioni** di transazioni per un controvalore di oltre **€ 19,7 miliardi**.
Negli ultimi 5 anni la piattaforma ha registrato una crescita costante, sia in termini di transazioni che di controvalore dei pagamenti. Le stime per il 2021 indicano che pagoPA potrebbe arrivare a gestire **175 milioni di transazioni per un controvalore di oltre € 32 miliardi**, con una crescita che al 14 febbraio 2021 si attesta al 76% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. La figura sottostante evidenzia i numeri della crescita.

	2016	2017	2018	2019	2020
Transazioni positive	711.916	3.270.290	10.699.987	46.081.646	90.948.266
Transazioni negative	242.676	839.643	2.472.291	5.855.724	10.105.693
Totale transazioni	**954.592**	**4.109.933**	**13.172.278**	**51.937.370**	**101.053.959**
Tasso di crescita y/y		331%	220%	294%	95%
Controvalore	**111.075.108**	**650.216.139**	**2.018.545.351**	**8.341.588.984**	**19.780.703.127**
Tasso di crescita y/y		485%	210%	313%	137%

In termini di platea, alcune recenti analisi sugli utenti unici del 2020 dimostrano che la piattaforma è stata utilizzata da oltre 28,3 milioni di persone e oltre 1,2 milioni di partite Iva, siano esse lavoratori autonomi o imprese, per un **totale di oltre 29,5 milioni di utenti unici**. In media, nel 2020 più di 2,4 milioni di nuovi utenti ogni mese hanno utilizzato la piattaforma per pagare tributi verso la Pubblica Amministrazione.

Anno 2020	Persone fisiche	Partite Iva	Totale
Gennaio	7.181.717	327.189	7.508.906
Febbraio	3.540.664	236.779	3.777.443
Marzo	1.315.640	70.560	1.386.200
Aprile	891.002	26.835	917.837
Maggio	2.666.325	63.110	2.729.435
Giugno	2.177.454	89.122	2.266.576
Luglio	1.764.658	96.514	1.861.172
Agosto	1.265.846	47.094	1.312.940
Settembre	3.277.961	87.478	3.365.439
Ottobre	1.570.627	73.956	1.644.583
Novembre	1.343.852	56.613	1.400.465
Dicembre	1.314.823	60.061	1.374.884
Totale	**28.310.569**	**1.235.311**	**29.545.880**

L'analisi delle amministrazioni in perimetro mostra invece come già l'**82,6**% di tutte le PA, per un totale di **19.699 enti**, abbia aderito al nodo, sebbene solo un terzo, il 34,5% per un totale di 8.226 enti, sia attivo con almeno un servizio di pagamento. In termini di distribuzione geografica delle attivazioni è possibile notare una eterogeneità nell'a-

dozione, con massimi che sfiorano il **50**% degli enti attivi (ad es. la Lombardia con il 47,7%) e minimi che si attestano a valori inferiori al **20**% (ad es. la Calabria con il 17,2%).

Regioni	Enti in perimetro	Enti aderenti	%	Enti attivi	%	Transazioni* (2020 e 2021)	%
Lombardia	3.405	3.085	90,6%	**1.604**	**47,1%**	6.315.947	6,0%
Piemonte	2.432	2.064	84,9%	**877**	**36,1%**	4.138.318	3,9%
Campania	2.002	1.674	83,6%	**478**	**23,9%**	1.519.846	1,4%
Veneto	1.731	1.523	88,0%	**826**	**47,7%**	5.000.186	4,7%
Sicilia	1.865	1.383	74,2%	**407**	**21,8%**	1.757.426	1,7%
Lazio	1.768	1.350	76,4%	**504**	**28,5%**	74.380.623	70,1%
Emilia-Romagna	1.321	1.165	88,2%	**573**	**43,4%**	3.655.320	3,4%
Puglia	1.293	1.077	83,3%	**320**	**24,7%**	1.292.280	1,2%
Toscana	1.213	1.007	83,0%	**466**	**38,4%**	2.587.833	2,4%
Sardegna	913	771	84,4%	**388**	**42,5%**	504.461	0,5%
Calabria	1.006	755	75,0%	**172**	**17,1%**	626.807	0,6%
Trentino-Alto Adige	1.034	738	71,4%	**437**	**42,3%**	886.509	0,8%
Marche	722	619	85,7%	**244**	**33,8%**	802.279	0,8%
Abruzzo	724	561	77,5%	**221**	**30,5%**	515.489	0,5%
Liguria	636	513	80,7%	**187**	**29,4%**	865.546	0,8%
Friuli-Venezia Giulia	605	489	80,8%	**157**	**26,0%**	545.156	0,5%
Umbria	360	293	81,4%	**124**	**34,4%**	261.744	0,2%
Basilicata	360	289	80,3%	**79**	**21,9%**	71.827	0,1%
Molise	291	208	71,5%	**104**	**35,7%**	271.441	0,3%
Valle d'Aosta	166	135	81,3%	**58**	**34,9%**	89.569	0,1%
Totale	**23.847**	**19.699**	**82,6%**	**8.226**	**34,5%**	**106.088.607**	**100,0%**

Fonti e note
Elaborazioni sui dati del nodo PagoPA. Dati aggiornati al 15 Gennaio 2021.
(*) Il primato del Lazio per numero di transazioni su pagoPA è dovuto all'elevata concentrazione di PAC con sede nella Regione

Una spaccato della stessa analisi concentrato sui Comuni dimostra che il numero di aderenti alla piattaforma è pari a oltre il 91% dei Comuni in perimetro mentre i Comuni attivi superano il 53% del totale. I Comuni sono responsabili per oltre il 10% di tutte le transazioni sul nodo; inoltre, è interessante notare che **oltre il 40% dei Comuni sotto i 5.000 abitanti**, ovvero il bacino numericamente più rappresentativo di Comuni sul territorio nazionale, abbiano attivato la riscossione dei pagamenti tramite pagoPA.

Comuni per popolazione	Comuni in perimetro	Comuni aderenti	%	Comuni attivi	%	Transazioni (2020 e 2021)	%
Comuni con pop. < 5.000 ab.	5.489	4.896	89,2%	**2.387**	**43,5%**	795.756	7,0%
Comuni con pop. >= 5.000 ab. e < 10.000 ab	1.197	1.147	95,8%	**851**	**71,1%**	780.178	6,9%
Comuni con pop. >= 10.000 ab. e < 25.000 ab	836	804	96,2%	**655**	**78,3%**	1.250.395	11,0%
Comuni con pop. >= 25.000 ab. e < 50.000 ab	239	234	97,9%	**190**	**79,5%**	1.267.458	11,2%
Comuni con pop. >= 50.000 ab. e < 100.000 ab	96	94	97,9%	**88**	**91,7%**	1.252.591	11,0%
Comuni con pop. >= 100.000 ab. e < 250.000 ab	34	34	100,0%	**33**	**97,1%**	1.028.896	9,1%
Comuni con pop. >= 250.000 ab	12	12	100,0%	**12**	**100,0%**	4.983.120	43,9%
Totale complessivo	**7.903**	**7.221**	**91,4%**	**4.216**	**53,3%**	**11.358.394**	**10,7%**

Sebbene una suddivisione univoca dei canali utilizzati dagli utenti sarà disponibile solo a partire da settembre 2021, alcune elaborazioni permettono di capire quali modalità vengono maggiormente utilizzate dai cittadini e dalle imprese per pagare tributi. Nel 2020 oltre il 90% dei pagamenti di PagoPA sono avvenuti tramite un servizio messo a disposizione dai PSP, online o fisico, e oltre il 9% esclusivamente online,

utilizzando la App IO o il sito dell'ente creditore.

2020	Transazioni	%
Sportello Ente Creditore	21.602	0,0%
Canali offerti dai PSP (fisico, online o ATM)	82.150.836	90,3%
Online (Sito ente + AppIO)	8.761.165	9,6%
Homebanking selezionato da wisp	14.663	0,0%
Totale	**90.948.266**	**100,0%**

"Centro Stella" dei Pagamenti elettronici

Un'infrastruttura che, collegandosi a tutti gli *Acquirer* italiani e esteri operanti in Italia, consente di intercettare i pagamenti effettuati con strumenti elettronici per l'erogazione di servizi basati sulle informazioni oggetto della transazione. Il "Centro Stella" è oggi attivo per il programma Cashback e permette, ai cittadini che aderiscono su base volontaria, di accedere a un servizio erogato dallo Stato legandolo ad un'operazione eseguita con carte o app di pagamento senza modificare la *user experience* e con una rapidità e precisione inedita per la Pubblica Amministrazione. Il meccanismo si presta ad essere replicato su scenari applicativi diversi: la prossima misura strutturale a beneficiarne sarà la Fatturazione Automatica, ma potrebbe anche diventare **un nuovo strumento per fare welfare**, per una distribuzione mirata delle risorse, consentendo allo Stato un maggiore controllo sull'allocazione degli stanziamenti e quindi anche una razionalizzazione della spesa pubblica**.**

Ad oggi, il Centro Stella gestisce:

- **7,5 mln** di cittadini
- Oltre **13 milioni** di strumenti di pagamento registrati, di cui circa 10 milioni attraverso la AppIO e 3 milioni con altri canali
- Circa **100 mln** di transazioni mensili, per un totale di oltre 3,1 milioni di transazioni giornaliere gestite
- **15** *Acquirer* convenzionati

Nell'immagine di seguito, alcuni dati rappresentativi del programma Cashback:

Piattaforma "IO" (l'app dei servizi pubblici)

IO è l'app disegnata per essere il punto di accesso *mobile* a tutti i servizi pubblici digitali; ad oggi l'app è stata scaricata da oltre **9,9 milioni di cittadini** e sono **presenti in app circa 400 enti** per l'offerta di servizi; assicura le funzionalità di registrazione e consultazione del Cashback e del Bonus Vacanze. Gestisce circa **2,3 milioni** di utenti al giorno ed è il *frontend* del programma Cashback.

Degli **oltre 7,8 milioni di utenti unici,** l'88,4 % accede all'app IO con la propria identità digitale SPID e il restante 11,6 % tramite la Carta d'Identità Elettronica (CIE). Grazie anche al recente impulso del Cashback, oggi sono **più di 4,5 milioni le carte di pagamento registrate** nella sezione "Portafoglio" dell'app IO e abilitate per i pagamenti di tributi e servizi pubblici direttamente da smartphone, tramite la piattaforma pagoPA integrata nell'app.

La app IO intercetta una quota considerevole della popolazione italiana. Una stima del fenomeno, quantificata mediante l'analisi degli utenti unici, evidenzia che **oltre il 14% della popolazione italiana**, **per un totale di 7,2 milioni di persone (dato aggiornato al 18 gennaio 2021)**, ha utilizzato almeno una volta la app. Possiamo evidenziare alcuni fenomeni di interesse:

- I giovani compresi nelle fasce d'età (25-40] sono più presenti sulla app rispetto ad altre coorti, con una quota percentuale intorno al 20% (colonna [G]);
- Nonostante la maggior popolosità dei maschi rispetto alle femmine nelle fasce d'età under 40 (colonne [D] e [E]), le femmine mostrano un *take-up* più elevato dell'App IO (colonne [A] e [B]).

Fasce d'età	IO App			Popolazione residente			%
	Maschi [A] Note	Femmine [B] Note	Totale [C] [A]+[B]	Maschi [D] Note	Femmine [E] Note	Totale [F] [D]+[E]	[G] [C]/[F]
(18-25]*	234.628	241.968	476.596	2.464.779	2.255.180	4.719.959	10,1%
(25-30]	267.344	302.410	569.754	1.624.100	1.552.526	3.176.626	17,9%
(30-35]	349.475	380.707	730.182	1.675.272	1.645.431	3.320.703	22,0%
(35-40]	414.103	420.627	834.730	1.831.594	1.822.454	3.654.048	22,8%
(40-45]	456.355	438.565	894.920	2.177.386	2.190.398	4.367.784	20,5%
(45-50]	488.064	444.142	932.206	2.367.741	2.411.158	4.778.899	19,5%
(50-55]	430.247	385.963	816.210	2.408.628	2.481.922	4.890.550	16,7%
(55-60]	360.735	308.167	668.902	2.125.997	2.246.862	4.372.859	15,3%
(60-65]	282.945	220.541	503.486	1.823.528	1.973.867	3.797.395	13,3%
(65-70]	223.571	150.163	373.734	1.632.420	1.803.150	3.435.570	10,9%
(70-75]	160.732	87.237	247.969	1.471.525	1.692.578	3.164.103	7,8%
(75-80]	65.084	32.828	97.912	1.164.473	1.471.741	2.636.214	3,7%
(80-85]	26.677	13.361	40.038	836.215	1.213.494	2.049.709	2,0%
(85-90]	5.437	3.269	8.706	431.404	798.983	1.230.387	0,7%
(90-95]	798	777	1.575	135.761	358.228	493.989	0,3%
(95-inf]*	96	106	202	24.302	95.232	119.534	0,2%
Totale	**3.766.291**	**3.430.831**	**7.197.122**	**24.195.125**	**26.013.204**	**50.208.329**	**14,3%**

Fonti e note:
[A],[B]: Dati elaborati da app IO Italia, aggiornamento al 18 gennaio 2021.
[D],[E]: Istat, popolazione residente al 1 gennaio 2020.
* Le fasce d'età includono coorti di 5 anni, fatta eccezione per la fascia (18-25] di 7 anni e (95-inf] di 5 e più.

In termini di servizi attivi, l'app IO offre una varietà di tipologie di servizi nazionali e locali che gli enti possono richiedere di attivare, per un **totale di quasi 900 servizi singoli integrati** su IO. A puro titolo esemplificativo, al fine di fornire una panoramica della tipologia di servizi ad oggi accessibili dall'app, si consideri la tabella sotto riportata che riassume il numero di enti che hanno attivato il servizio per macro categorie.

Tipologia Serivzio	Enti che hanno attivato il servizio
Servizi ACI	1
Campagna Vaccini	1
Bonus Vacanze	1
Cashback	1
Servizi Anagrafe	83
Servizi Elettorali	50
Atti amministrativi	58
Tributi comunali	50
Servizi Urbanistica	66
Carta d'Identità	123
TARI	34
Servizi Demografici	65
Servizi Scolastici	19
Avvisi di pagamento	21
IMU	21
Servizi edilizia	8
Multe	20
Mensa e trasporto scolastico	41
Informazioni al cittadino	32
Servizi comunali	199

Note. Ogni ente ha attivato in media due servizi.

Piattaforma Notifiche Digitali

Si tratta di un sistema che garantisce certezza alla notifica, abbatte il rischio del mancato recapito, velocizza le interazioni tra Stato e cittadino, con **una diminuzione del contenzioso e un risparmio sulle spese di spedizione e stampa**. Di fatto, con questa Piattaforma si pongono le basi per un **superamento della raccomandata cartacea**. La Piattaforma Notifiche è **il tassello che permetterà, quindi, di coprire "l'ultimo miglio" della trasformazione digitale**. In concreto, a partire da questa Piattaforma il cittadino riceverà un messaggio sull'app IO ogni volta che un Ente spedirà un avviso di pagamento sul domicilio digitale del singolo. Accedendo all'app IO con SPID o CIE si potrà pagare quell'avviso tramite pagoPA con un clic, direttamente dal messaggio ricevuto dall'Ente sull'app. L'operazione si completerà in alcuni secondi e la ricevuta di pagamento sarà visualizzata sull'app IO, dove verrà archiviata nello storico delle transazioni effettuate.

Sulla base delle informazioni ricevute da INPS e Agenzia delle Entrate Riscossione relative alle comunicazioni inviate negli ultimi tre anni, è possibile apprezzare la platea

di riferimento cui la Piattaforma Notifiche si rivolge. Escludendo il 2020, segnato da dilazioni e sospensioni di versamenti e cartelle a causa della pandemia, i due istituti presi in considerazione nel 2019 hanno inviato **oltre 71 milioni di atti,** di cui meno del 23% (circa 16 milioni di atti) sono stati recapitati attraverso strumenti telematici.

	INPS			Agenzia delle Entrate - Riscossione		
	2018 [A]	2019 [B]	2020 [C]	2018 [D]	2019 [E]	2020 [F]
Posta Elettronica Certificata	7.044.528	9.129.889	8.445.185	5.172.082	7.112.257	1.255.273
Posta Ordinaria	33.488.771	32.619.092	27.586.583	20.636.079	21.658.971	8.246.565
Atti Notificati	648.409	764.107	99.618	-	-	-
Totale	**41.181.708**	**42.513.088**	**36.131.386**	**25.808.161**	**28.771.228**	**9.501.838**

Fonti e note:
[A], [B], [C]:Elaborazioni su dati INPS. I dati sulla Posta Ordinaria includono i) Posta Prioritaria, ii) Raccomandate A/R e iii) Raccomandate semplici.
[D], [E], [F]:Elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate - Riscossione. I dati includono i) Cartelle Esattoriali e ii) Altri Documenti.

Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)
Piattaforma necessaria per gestire l'interoperabilità tra le PA e la creazione di un *data lake* che consenta di raccogliere, analizzare e rendere disponibili i Big Data della PA. L'obiettivo ultimo è supportare gli *stakeholder* pubblici (e privati) nella valorizzazione del patrimonio informativo della Pubblica Amministrazione per consentire l'adozione di decisioni e politiche *data driven*. Con la PDND interoperabilità si rende concreto il principio "once only". Cioè, per accedere a un servizio, un cittadino non dovrà fornire ogni volta la stessa informazione o documentazione già in possesso della PA.
In merito alla PDND *data lake*, invece, un primo progetto pilota oggetto di interlocuzioni tra il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e PagoPA S.p.A. riguarda i dati relativi alla Banda Ultra Larga (BUL). Al fine di indirizzare gli aiuti di Stato laddove si stima che la loro efficacia possa essere massima, il progetto "Data BUL" intende utilizzare i dati relativi a connettività, densità di popolazione, presenza di scuole o ospedali, piani di investimento degli operatori, e condizioni socio-economiche del territorio per fornire ai decisori tutte le informazioni necessarie per prendere decisioni informate.
Tutti i dati di questo report sono elaborati con la PDND.

Piattaforma Check IBAN
Piattaforma che lavora in interoperabilità con le banche per la verifica istantanea dell'intestatario dell'IBAN. Utilizzata degli enti pubblici per verificare se l'IBAN inserito dal beneficiario di un versamento è effettivamente intestato al suo Codice Fiscale. La Piattaforma è stata applicata per la prima volta nell'estate 2020, come ausilio all'Agenzia delle Entrate, per l'erogazione dei bonus a fondo perduto:

- Operazioni di verifica effettuate da giugno a dicembre 2020: circa **6,5 milioni**
- Numero banche aderenti al servizio: **194**

Le piattaforme in carico a PagoPA S.p.A. sopra richiamate sono architetturalmente disegnate per interoperare con le altre piattaforme rilevanti per il processo di trasformazione digitale del settore pubblico e in particolare:

- **ANPR Anagrafe Nazionale Popolazione Residente**
- **SPID** identità digitale conforme alle specifiche EIDAS e, unitamente a CIE, unica atta ad accreditarsi verso i servizi offerti da PagoPA ai cittadini tramite AppIO
- **CIE Carta d'Identità Elettronica**, la carta d'identità elettronica usabile come identità digitale
- **FSE Fascicolo Sanitario Elettronico**, il Fascicolo Sanitario al quale devono essere integrati tutti i servizi regionali della sanità verso i cittadini.

2.8.8. Conclusioni

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione è un processo che necessita di un grande e continuo sforzo di supporto e accompagnamento. Nonostante permangano difficoltà e alcuni fattori di resistenza, i dati dimostrano un apprezzabile progresso del sistema di servizi pubblici digitali. La costruzione di alcune grandi infrastrutture immateriali, di piattaforme abilitanti capaci di assicurare l'offerta e la fruizione di servizi pubblici digitali ha rappresentato la premessa indispensabile per far compiere al sistema pubblico significativi passi in avanti. A riguardo, con particolare riferimento ai progetti che il legislatore ha affidato a PagoPA S.p.A., l'implementazione della piattaforma notifiche digitali, rappresenta nell'immediato futuro un architrave fondamentale: come detto le PA potranno effettuare le notificazioni con valore legale di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni ai cittadini tramite la Piattaforma delle Notifiche Digitali, sostituendo la raccomandata cartacea e determinando un sostanziale efficientamento dell'azione amministrativa. Questo permetterà di completare il processo di fruizione di un servizio pubblico in modalità digitale end-to-end. In sostanza, un significativo passo verso la completa digitalizzazione del rapporto tra PA e cittadini che potranno ricevere sul proprio smartphone, grazie alla App IO una notifica ed eventualmente procedere al pagamento richiesto, attraverso la piattaforma pagoPA, sempre attraverso il solo dispositivo mobile.
Quanto appena descritto, dimostra ulteriormente che i servizi di pagamento digitali rappresentano il volano principale per favorire, da un lato la generale digitalizzazione della PA, dall'altro la diffusione, tra i cittadini, dell'abitudine a fruire di servizi digitali e acquisire consapevolezza e fiducia nell'utilizzo delle tecnologie.
La strada tracciata, dunque, appare corretta e occorre perseverare, continuando a investire nel completamento delle piattaforme esistenti e nell'implementazione di quelle previste dalla normativa vigente.

2.8.9. La misurazione del livello di digitalizzazione dei servizi pubblici

2.8.9.1. *The Digital Economy and Society Index* (DESI)

Con lo scopo di ridurre l'impatto della pandemia in corso e di velocizzare il processo di ripresa economica si è diffusa tra gli Stati membri la consapevolezza di quanto sia importante mettere in atto misure specifiche per accelerare i processi di digitalizzazione di imprese e Pubblica Amministrazione. Durante questo periodo si è potuto constatare infatti come risorse, competenze digitali, connettività e dati siano stati fondamentali per la prosecuzione del lavoro e il monitoraggio della diffusione del virus. Questo processo di digitalizzazione viene monitorato annualmente a livello europeo

dal DESI, un indice sintetico che ha l'obiettivo di misurare l'evoluzione e seguire i progressi dell'Unione Europea e dei paesi dell'UE28 verso un sistema economico e una società digitale.

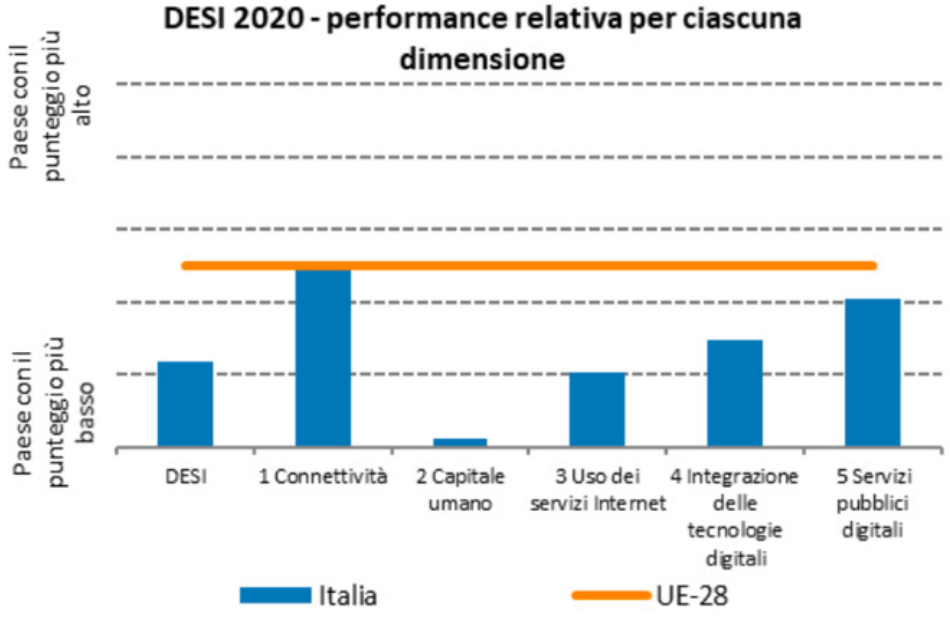
Figura 4 - Ranking 2020 del DESI

	Italia		UE
	posizione in classifica	punteggio	punteggio
DESI 2020	**25**	**43,6**	**52,6**
DESI 2019	23	41,6	49,4
DESI 2018	25	36,2	46,5

Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy

L'indice DESI, che rileva i progressi compiuti dagli stati membri in termini di digitalizzazione, è strutturato su cinque dimensioni, ognuna delle quali è costituita da un insieme di indicatori che, analizzati singolarmente, permettono di comprendere l'evoluzione nel tempo della competitività digitale di ciascuno Stato membro, anche attraverso il raffronto con gli altri Stati. Come si può notare dalla Figura 1, nel 2020 l'Italia si colloca al 25° posto fra i 28 stati membri dell'Unione. L'Italia mantiene una buona posizione in materia di connettività, non si registrano valori positivi in termini di capitale umano, difatti rispetto alla media UE, il nostro Paese registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Queste carenze si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Inoltre, sebbene il Paese si collochi in una posizione alta anche nell'offerta di servizi pubblici digitali, il loro utilizzo rimane basso.

Figura 5 - Ranking 2020 del DESI



Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy.

Di seguito è riportato un approfondimento dei risultati di ciascun indicatore che costituisce il DESI:

Connettività. L'Italia si posiziona al 17° posto con un punteggio pari a 50. Rispetto alla valutazione precedente, la diffusione della banda larga fissa registra un aumento, pur registrando valori inferiori rispetto alla media europea; mentre la diffusione della banda larga mobile è rimasta stabile. La copertura delle reti d'accesso di prossima generazione (NGA) ha continuato ad aumentare raggiungendo l'89% delle famiglie e superando così di tre punti percentuali la media UE. Per quanto riguarda invece la copertura VHCN, l'Italia ha accelerato il ritmo di diffusione della fibra ma resta ancora indietro rispetto alla media UE del 44%. In termini di preparazione al 5G l'Italia si colloca, come negli anni precedenti, ben al di sopra della media UE. Anche per quanto riguarda i prezzi, l'Italia si posiziona al di sopra della media UE.
Capitale umano. Con il DESI 2020 l'Italia si posiziona all'ultimo posto nell'UE per quanto riguarda la dimensione del capitale umano, registrando un punteggio di 32,5 contro una media europea pari a 49,3. Tra gli individui di età compresa tra i 16 e i 74 anni solo il 42% possiede almeno competenze digitali di base e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base. Inoltre la percentuale di specialisti ICT in Italia è ancora al di sotto della media UE, così come la quota di laureati nel settore ICT, che registra un valore pari all'1% contro una media europea di 3,6%.
Uso dei servizi internet. L'uso dei servizi Internet in Italia rimane complessivamente ben al di sotto della media UE con un punteggio pari a 44,5 e una media UE pari a 58. il basso livello di competenze digitali si ripercuote sullo scarso uso dei servizi Interne, soprattutto per quanto riguarda le frequentazioni di corsi e le vendite. Al contrario le attività online più frequenti sono l'ascolto di musica, la visione di video o giochi, la lettura di notizie l'uso dei social network e le videochiamate. Solo per quest'ultima attività l'Italia registra valori più alti della media con una percentuale pari al 65% (contro una media europea del 60%) e un andamento significativamente crescente nel tempo (39% nel DESI 2018 e 47% nel DESI 2019).
Integrazione delle tecnologie digitali. Con un punteggio pari a 31,2, l'Italia si posiziona al 22° posto nell'UE per quanto riguarda l'integrazione delle tecnologie digitali, contro una media europea pari a 41,4. Nonostante i valori siano al di sotto della media UE, dal DESI 2018 al DESI 2020 si è registrato un incremento percentuale delle imprese che utilizzano i social media. L'uso dei servizi cloud è rimasto stabile UE. Nonostante un leggero decremento registrato nelle ultime due valutazioni, il ricorso alla condivisione elettronica delle informazioni rimane più elevato tra le imprese italiane rispetto alla media UE. Solo il 10% delle PMI italiane vende online, il 6% effettua vendite transfrontaliere in altri paesi dell›UE e trae in media l›8% del proprio fatturato dalle vendite online.
Servizi pubblici digitali. Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, l'Italia si colloca al 19° posto con un punteggio pari a 67,5 contro un punteggio UE di 72. L'indicatore relativo agli utenti *e-government* ha subito un decremento rispetto all'ultima valutazione, difatti solo il 32% degli utenti italiani usufruisce attivamente dei servizi di *e-government* rispetto alla media UE del 67%. Diverso è il discorso per gli indicatori inerenti alla completezza dei servizi online, i servizi pubblici digitali per le imprese e gli *Open Data* per i quali l'Italia registra valori al di sopra della media UE.

Nella figura che segue si possono vedere nel dettaglio i dati degli indicatori di cui è composto il macro indicatore dei servizi pubblici digitali.

	Italia			UE
	DESI 2018	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2020
	valore	valore	valore	valore
5a1 Utenti e-government	**30%**	**37%**	**32%**	**67%**
% degli utenti di Internet tenuti a presentare moduli	2017	2018	2019	2019
5a2 Moduli precompilati	**33**	**48**	**48**	**59**
Punteggio (da 0 a 100)	2017	2018	2019	2019
5a3 Livello di completezza dei servizi online	**89**	**91**	**92**	**90**
Punteggio (da 0 a 100)	2017	2018	2019	2019
5a4 Servizi pubblici digitali per le imprese	**81**	**82**	**94**	**88**
Punteggio (da 0 a 100) - iniziative nazionali e transnazionali comprese	2017	2018	2019	2019
5a5 Open Data	**NA**	**NA**	**77%**	**66%**
% del punteggio massimo			2019	2019

Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy.

L'indicatore dei moduli precompilati misura la quantità di moduli precompilati utilizzati nei servizi pubblici. L'Italia si colloca al 17° posto con un punteggio pari a 48 contro una media europea pari a 59, mantenendo un punteggio costante rispetto alla valutazione dello scorso anno. Ciò che viene misurato è il grado di disponibilità di strumenti tecnologici che abilitano la fornitura di servizi online che riguardano i principali eventi della vita. L'esistenza di moduli interconnessi e il loro utilizzo è fondamentale per garantire che gli utenti non debbano inviare nuovamente gli stessi dati alla Pubblica Amministrazione. Questo indicatore viene alimentato dai dati di uno studio pubblicato annualmente a fine novembre, l'eGovernment Benchmarking Report.

2.8.9.2. L'eGovernment Benchmarking Report

L'*eGovernment Benchmark* è un rapporto annuale, pubblicato dalla Commissione Europea, che misura il progresso di 36 paesi nella digitalizzazione dei servizi pubblici secondo i princìpi e le azioni indicati dall'*eGovernment Action Plan* 2016-2020 e dalla *Dichiarazione di Tallin*.

Il rapporto fornisce un'idea della performance dei paesi europei sui servizi pubblici in un set di otto eventi caratterizzanti la vita[8] quotidiana classificati in eventi *business* e *citizen*. Gli eventi con i rispettivi periodi di rilevazione sono elencati nella seguente tabella:

8. Sono gli eventi della vita (*life events*), un insieme di servizi governativi che di solito sono forniti da molteplici soggetti pubblici relativamente a diversi *civic/business moment*. I sistemi informatici delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti cooperano / interoperano per la fornitura continua del servizio. Maggiore è il livello di integrazione tra le Pubbliche Amministrazioni e maggiore è il livello di digitalizzazione del servizio.

Tabella 3 - Eventi vita quotidiana eGovernment Benchmarking Report

Tipo Evento	Eventi
Business	Inizio di un'attività di business (2018) Regolari operazioni aziendali (2019)
Cittadino	Perdita e Ricerca di un nuovo lavoro (2018) Studio (2018) Eventi familiari (2018) Avvio di una procedura in seguito a Incidenti (2019) Possesso e utilizzo di un'auto (2019) Traslochi (2019)

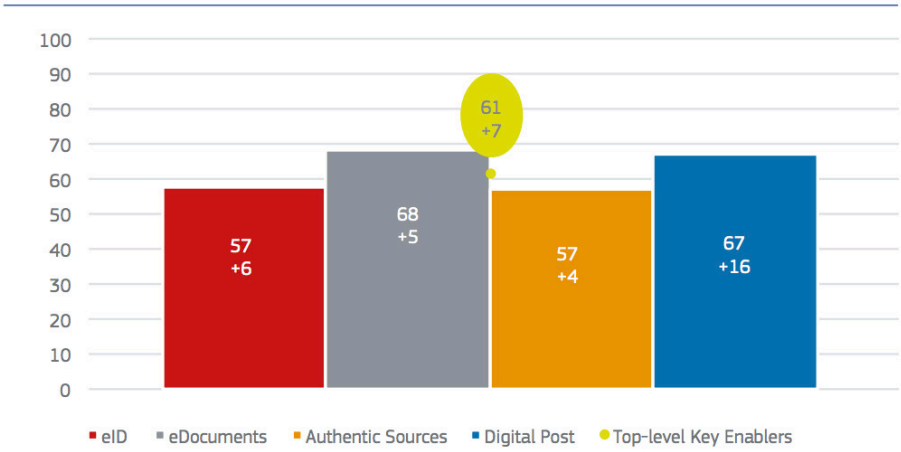
Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people.

Tali eventi sono misurati in termini di:
1.*user-centricity*: misura l'accesso alle informazioni e l'usabilità dei servizi pubblici online;
2.*trasparency*: misura il grado di trasparenza all'interno delle autorità di Governo, nelle procedure di erogazione dei servizi e il livello di controllo che gli utenti hanno sui loro dati personali;
3.*key enablers*: misura il grado di disponibilità di strumenti tecnologici che abilitano la fornitura di servizi online;
4. *cross border mobility*: da un'idea della misura in cui gli utenti possono usufruire dei servizi pubblici al di fuori del loro Paese.

I *Key enablers* misurano l'avanzamento e l'utilizzo delle tecnologie applicate ai servizi di *eGovernment*. Ciascun *enabler* viene valutato attraverso uno specifico indicatore:
1. Sistema elettronico di identificazione - *Electronic Identification* (eID)
2. Documenti elettronici - *Electronic Document* (eDoc)
3. Registri di basi - *Authentic sources*,
4. Domicilio digitale - *Digital post*.

All'interno del DESI, l'indicatore dei moduli precompilati viene alimentato dai *key enablers* sopra menzionati, e in particolare da uno dei quattro elementi di cui è composto, le *authentic sources*, ossia i registri di base utilizzati dai governi per convalidare o recuperare automaticamente i dati relativi a individui o aziende. A livello europeo tale indicatore è in media pari al 57% e indica che più della metà dei moduli online riutilizzano dati personali, come un indirizzo e un numero di telefono.

Figura 6 - Key enablers indicators: UE performance 201



Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people.

I servizi misurati riguardano gli eventi della vita umana sopra menzionati ma variano di paese in paese. Per quanto riguarda l'Italia, i servizi considerati e valutati nell'anno 2019 sono brevemente sintetizzati nella tabella che segue.

Tabella 4 - Pre-filled forms Italy 2019

Life Event	Label service
Transport	Standard procedure to register an imported car
	Dealing with driving fines (including contesting fines, check for details, check for penalty point on drivers license)
	Pay vehicle / road tax
	Obtain a parking permit
	Request replacement vehicle registration certificate (after loss)
	Submit periodic motor vehicle testing report
Economic	Corporate tax
	Standard procedure for VAT declaration
	Social contributions
	Submit financial reports with business registration office
	Submitting of company data to statistical offices
	Report illness of employee with authorized administration
	Request compensation by employer for wages for ill employee
	Requesting a refund of VAT
	Possibilities for objection and appeal against a claiming refund of VAT decision
Justice	Start a small claim procedure (issue the money claim at court)
	Share evidence/supporting documents by citizen
	Retrieve judgement
	Appeal against court decision
Moving	Obtain permits for moving
	Register the new address in municipality register
	Notify additional organisations (such as tax agency, school, health care) about new address
	Sign out at old municipality

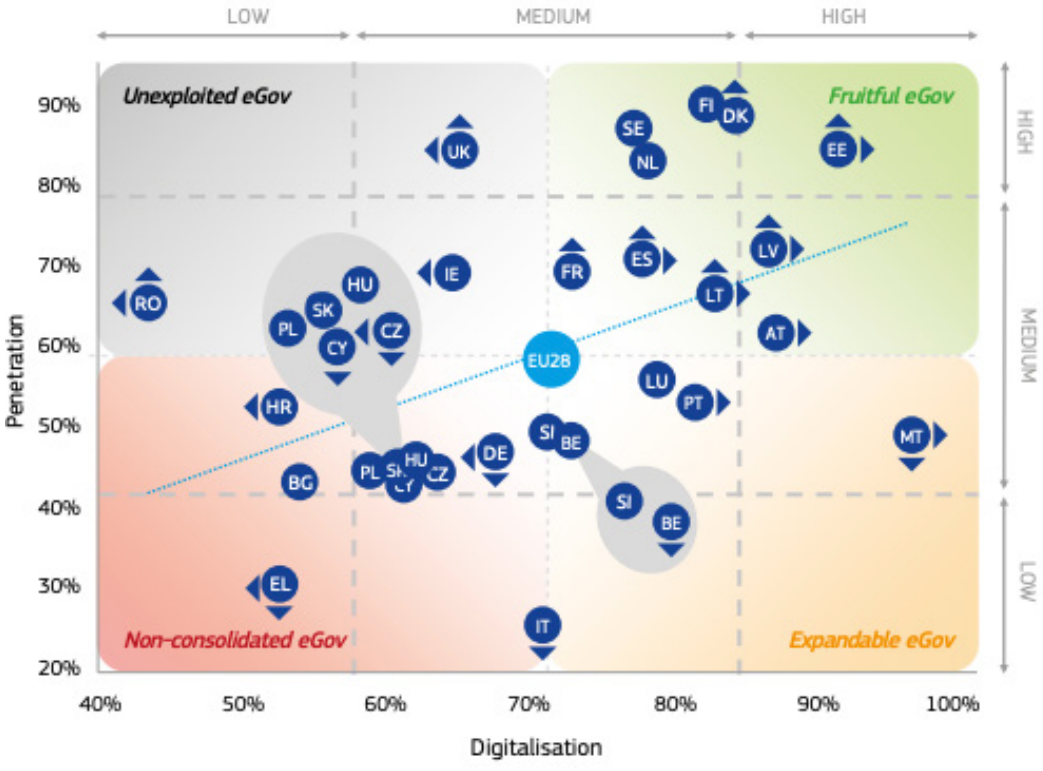
Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people.

Per ciascuno dei servizi sopra elencati viene verificato se sul sito corrispondente vi è o meno la presenza di campi precompilati nei moduli di richiesta di attivazione degli stessi. Nell'ultimo rapporto pubblicato, i servizi per i quali risulta l'esistenza di informazioni precompilate a livello nazionale sono elencati di seguito con i siti corrispondenti:

- Il pagamento di un veicolo (http://www.aci.it/i-servizi/servizi-online/bollo-auto.html)
- L'invio di rapporti finanziari agli uffici di registrazione delle imprese (https://webtelemaco.infocamere.it/newt/public.htm)
- Invio dei dati aziendali agli uffici statistici (https://imprese.istat.it/)
- La comunicazione del cambio di indirizzo
- Trasferimento ad altro comune di residenza
- La richiesta del certificato di immatricolazione di un veicolo sostitutivo dopo lo smarrimento (http://www.aci.it/i-servizi/guide-utili/guida-pratiche-auto/perdita-documenti.html)

Secondo quanto emerge dall'ultimo aggiornamento dell'e*Government Benchmarking Report*, l'Italia è caratterizzata da un basso livello di penetrazione e da un livello medio-basso di digitalizzazione, mantenendo un andamento costante rispetto al Report del 2019. Pertanto, l'Italia è a limite dello scenario *non-consolidated eGov*, uno scenario in cui i paesi non sfruttano appieno l'opportunità fornita dalle tecnologie digitali. L'Italia è caratterizzata da un livello di penetrazione tra i più bassi d'Europa (25%) e da un livello di digitalizzazione prossimo alla media europea. L'andamento nel tempo ha dimostrano che l'Italia è allineata alla media europea per la digitalizzazione, mentre il suo livello di penetrazione è peggiorato nell'ultimo anno.

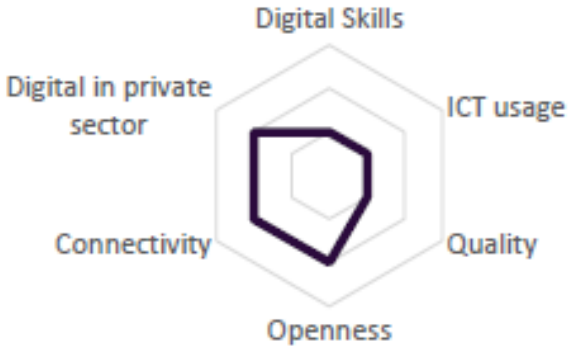
Figura 7 - eGovernment Benchmarking Report



Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people.

Come dimostra la Figura sotto, gli indicatori relativi all'apertura dei dati e delle informazioni, la digitalizzazione delle imprese e l'introduzione della tecnologia digitale nel settore privato dimostrano che in Italia ci sia un ambiente che rallenta l'efficacia delle azioni di *eGovernment*. La banda larga e la sua qualità (connettività) sono in linea con la media europea, mentre tutte le altre caratteristiche (competenze digitali, utilizzo delle tecnologie, ecc.) sono bassi. In particolare, sembra che gli utenti italiani devono rafforzare le competenze digitali e aumentare l'uso regolare di internet.

Figura 8 - eGovernment Benchmark 2019 - Benchlearning analysis



Fonte: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people.

Attraverso un confronto tra indicatori relativi e assoluti il Report mostra che l'Italia sembra avere una posizione diversa per quanto riguarda il livello di Penetrazione e di Digitalizzazione rispetto agli altri Stati coinvolti nello studio. In particolare la digitalizzazione è in linea con le prestazioni di altri paesi europei con un ambiente simile. Per quanto riguarda invece il livello di Penetrazione, l'Italia sembra essere meno performante rispetto ai paesi con un ambiente simile, dimostrando che i servizi online non sono utilizzati in tutta la nazione. Un paese può migliorare il livello di penetrazione aumentando il numero di persone che inviano moduli ufficiali online alle amministrazioni o automatizzando i processi richiedendo meno moduli ai cittadini.

2.8.9.3. Un framework per la Pubblica Amministrazione

All'interno della Strategia per la Crescita Digitale sono stati introdotti degli indicatori per monitorare lo stato di avanzamento, calcolati a livello nazionale e confrontati con i risultati europei. Essi sono distinti in:

1. *Key Performance Indicator* (KPI) di realizzazione, che sono gli indicatori correlati alle attività avviate nell'ambito delle singole azioni della strategia;
2. KPI di risultato, che permettono di ottenere una misurazione dei risultati che le azioni oggetto della Strategia possono generare sulla Programmazione Nazionale 2014-2020;
3. KPI di impatto, che derivano dal DESI e sono in grado di fornire una misura dell'impatto delle azioni della Strategia in termini di potenziali effetti economici e sociali delle singole azioni e della Strategia per la crescita digitale nel suo complesso.

I KPI, per i quali è stato definito un valore base di partenza (baseline a fine 2013/ inizio 2014) e i valori obiettivo da raggiungere nel 2018 e nel 2020, riguardano i seguenti temi:

- Azioni infrastrutturali trasversali: Sistema Pubblico di Connettività e predisposizione *wifi* tutti edifici pubblici, Digital Security per la PA, razionalizzazione del patrimonio ICT, consolidamento data center e *cloud computing*, servizio pubblico d'Identità Digitale,
- Piattaforme abilitanti: Anagrafe Popolazione Residente, pagamenti elettronici, fatturazione elettronica PA, *E-procurement*, open data, sanità digitale, scuola digitale, giustizia e legalità digitale, turismo digitale, agricoltura digitale,
- Programmi di accelerazione: Italia login, la casa del cittadino, le competenze digitali, *smart city & communities*

Con l'obiettivo di definire una metodologia utile a monitorare le Agende digitali regionali e gli interventi di trasformazione digitale che permetta inoltre di individuare criticità ed eventuali azioni correttive, all'interno del Piano Triennale, AgiD ha inoltre avviato un'attività di ridefinizione delle modalità di calcolo degli indicatori attualmente presenti nella Strategia per la crescita digitale. Le azioni previste di maggior impatto in tal senso sono quelle che riguardano:

- la definizione di nuovi indicatori per monitorare, con maggiore incisività, le iniziative strategicamente rilevanti per AgiD;
- la definizione di una metodologia univoca per la raccolta dei dati utili alla misurazione dei diversi indicatori individuati.

Sarebbe auspicabile implementare e investire in una piattaforma nazionale unica che consente alla Pubblica Amministrazione da un lato di collezionare dati che alimentano gli indicatori e dall'altro di fornire uno strumento che dia la possibilità di seguire direttive per migliorare il livello di tali indicatori. L'obiettivo è quello di consentire alla Pubblica Amministrazione, non solo di fornire dei numeri, ma anche di avere dei ritorni in termini di performance. È necessario ribadire che tale scopo deve essere perseguito considerando anche gli obiettivi e le linee di azione riportate nel Piano Triennale per l'Informatica della PA.

2.8.9.4. Lo stato dell'arte delle piattaforme nazionali

Le Piattaforme attraverso i loro strumenti consentono di ridurre il carico di lavoro delle Pubbliche Amministrazioni, sollevandole dalla necessità di dover realizzare ex novo funzionalità, riducendo i tempi e i costi di attuazione dei servizi, garantendo maggiore sicurezza informatica e alleggerendo la gestione dei servizi della Pubblica Amministrazione. Si tratta quindi di piattaforme tecnologiche che nascono per supportare la razionalizzazione dei processi di back-office della PA, al fine di migliorare l'efficienza e generare risparmi economici, per favorire la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi a carico di imprese, professionisti e cittadini, nonché per stimolare la creazione di nuovi servizi digitali. Le piattaforme favoriscono la realizzazione di processi distribuiti e la standardizzazione dei flussi di dati tra amministrazioni. Infine, il concetto di piattaforma cui fa riferimento il Piano triennale comprende non solo piattaforme abilitanti a livello nazionale e di aggregazione territoriale, ma

anche piattaforme che possono essere utili per più tipologie di amministrazioni o piattaforme che raccolgono e riconciliano i servizi delle amministrazioni, sui diversi livelli di competenza. È il caso, ad esempio, delle piattaforme di intermediazione tecnologica sui pagamenti disponibili sui territori regionali che si raccordano con il nodo nazionale pagoPA. Il Piano 2020-2022 promuove l'avvio di nuove piattaforme che consentono di razionalizzare i servizi per le amministrazioni e i cittadini, quali:

- CUP integrati: una piattaforma per l'integrazione e l'interoperabilità delle soluzioni di CUP regionali e interaziendali esistenti, che consentirà ai cittadini di accedere più facilmente alle cure grazie alla possibilità di conoscere i tempi di attesa e di poter prenotare in tutte le strutture a livello nazionale.
- Piattaforma IO: la piattaforma che permette ai cittadini, attraverso un'unica App, di interagire facilmente con diverse Pubbliche Amministrazioni, locali o nazionali, raccogliendo servizi, comunicazioni, pagamenti e documenti.
- INAD: la piattaforma che gestisce l'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel Registro Imprese, che assicura l'attuazione della Linea guida sul domicilio digitale del cittadino.
- Piattaforma del Sistema Museale Nazionale: la piattaforma che consentirà di collegare in rete tutti i musei italiani e di offrire informazioni e servizi sia per cittadini e turisti che per gli operatori del Sistema Museale Nazionale.
- Piattaforma digitale nazionale dati (PDND): la piattaforma che permette di valorizzare il patrimonio informativo pubblico attraverso l'introduzione di tecniche moderne di analisi di grandi quantità di dati (BigData).

Prosegue inoltre il percorso di adozione delle piattaforme esistenti il cui stato dell'arte è riepilogato nella seguente tabella:

Tabella 5 - Piattaforma nazionali, Avanzamento trasformazione digitale a novembre 2020

Piattaforma	Descrizione	Avanzamento	Incremento % 2020	% Avanzamento
SPID	Il Sistema Pubblico di Identità Digitale è la soluzione che consente ai cittadini di accedere ai servizi online della Pubblica Amministrazione con un'unica identità digitale (username e password) utilizzabile da computer, tablet e *smartphone*.	12.817.350 (identità erogate)	+125%	22%
ANPR	L'Anagrafe Nazionale è una banca dati con le informazioni anagrafiche della popolazione residente cui fanno riferimento i Comuni, la Pubblica Amministrazione e gestori di pubblici servizi.	48.766.370 (Popolazione gestita)	+16,50%	81%
CIE	La Carta di Identità Elettronica (CIE), documento obbligatorio di identificazione emesso dal Ministero dell'Interno, attraverso l'integrazione delle più avanzate tecnologie disponibili coniuga in un unico strumento elementi di sicurezza fisici e digitali che assicurano il massimo livello di garanzia e accuratezza nei processi di accertamento dell'identità delle persone.	17.753.542 (Carte attivate)		29%

Fonte: https://avanzamentodigitale.italia.it/it,https://www.cartaidentita.interno.gov.it/i/.

Tabella 6 - Avanzamento trasformazione digitale a novembre 2020

Piattaforma	Descrizione	Volumi	
PAGO PA	PagoPA è la piattaforma digitale, in carico alla società PagoPA S.p.A., che consente ai cittadini di pagare tutti i servizi pubblici in modo più naturale, veloce e moderno, sollevando le amministrazioni dai costi e dai ritardi dei metodi di incasso tradizionali.	26.674.796.980 (miliardi di € transati)	154.362.104 (totale transazioni)
FSE	Il FSE (Fascicolo Sanitario Elettronico) è l'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito. Ha un orizzonte temporale che copre l'intera vita del paziente ed è alimentato in maniera continuativa dai soggetti che lo prendono in cura nell'ambito del SSN e dei servizi socio-sanitari regionali.	23% (Cittadini attivi)	14 (Regioni operative)
FATTURA PA	La fattura elettronica è un documento in formato digitale la cui autenticità e integrità sono garantite dalla presenza della firma elettronica di chi emette la fattura e dalla sua trasmissione a uno specifico Sistema di Interscambio (SDI). Le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico, secondo la normativa vigente.	168 milioni (fatture elettroniche tramite SDI)	

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

2.8.9.5. I progetti infrastrutturali e la sovranità digitale

L'emergenza in corso ha rappresentato uno shock che ha investito, a livello globale, le società di ogni singolo paese, interessandone tutte le articolazioni. In special modo, quello che sembra essere il comparto più colpito è quello economico. Non è azzardato affermare che ci troviamo davanti alla peggiore recessione mai avuta, sin dai tempi della Grande Depressione del 1929. L'attuale situazione pandemica rappresenterà, per gli anni a venire, un vero e proprio spartiacque, con un prima e un dopo che ci ha costretti a pensare e, soprattutto, ad agire in modo rapido e nuovo per affrontare situazioni sino a oggi impensabili. Il COVID19 ha reso precari diversi equilibri, da quelli politici a quelli economico/finanziari, da quelli ambientali a quelli tecnologici, richiedendone una rapida ed efficace riconfigurazione. Al contempo, ci troviamo di fronte a un'opportunità irripetibile: quella di poter ricostruire le economie di tantissimi paesi, tra i quali anche il nostro e guardare al futuro con fiducia e sicurezza. Questo processo di trasformazione potrà avere tanto più successo quanto più sarà accompagnato da un'incisiva azione politica, anche radicale se necessario.

Il medesimo ragionamento può essere traslato, di pari passo, sul comparto dell'evoluzione tecnologica, laddove assume un ruolo cruciale la questione della sovranità tecnologica europea e, di conseguenza anche italiana, quale fondamentale fattore di una competitività globale e di una produttività propria della rivoluzione industriale e digitale che stiamo vivendo. Nel nostro Paese, questa emergenza ha innescato una digitalizzazione 'forzata' di moltissimi segmenti e aspetti della nostra quotidianità, come è stato segnalato in precedenza, che ha reso ancora più evidente l'importanza della connettività e delle infrastrutture di rete da cui dipendono l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati alle varie componenti della società e che, purtroppo, si sono rivelate essere critiche. L'accesso alla connettività è da considerarsi un diritto fondamentale di tutti i cittadini. Completare i lavori per la banda ultralarga, accelerare la diffusione delle reti 5G più veloci e investire in infrastrutture di *cloud computing* e Intelligenza Artificiale: sono diventate, improvvisamente, priorità nazionali.

Al contempo, questa trasformazione in chiave digitale della società va resa strutturale, adattando le nostre istituzioni, unitamente alle strutture organizzative. Inoltre, dobbiamo essere coscienti delle sfide politiche e sociali che questa comporta, dobbiamo comprendere appieno l'impatto della digitalizzazione ed essere in grado di guidarla e governarla. Deve, necessariamente, rimanere una questione centrale nell'agenda politica: non è sufficiente accelerare i processi di digitalizzazione, ma occorre anche e, soprattutto, dare loro una direzione, impiegando le tecnologie digitali come strumento per perseguire una sostenibilità sia sociale che ambientale.

Per le infrastrutture digitali che presentano criticità c'è bisogno di allineare tanti investimenti, risorse e competenze: parliamo di sfide importanti, che vanno coordinate con ambizione e con una strategia di investimenti pan-europei, non trascurando gli obiettivi di una trasformazione verde e digitale.

Il nostro paese intende partecipare attivamente a questi processi di trasformazione e, pertanto, ha confermato il pieno sostegno a tutte le iniziative della Commissione e degli Stati membri, tra le quali il progetto Gaia-X[1] che traguarda i seguenti obiettivi:

- Creazione di infrastrutture digitali e un ecosistema per l'innovazione: ambiente affidabile tra partner e collegamenti interoperabili tra applicazioni di servizi intelligenti e servizi di infrastruttura.

- Aumentare la trasparenza e l'attrattiva dei servizi digitali: ridurre gli ostacoli all'uso dei servizi e consentire lo sviluppo di nuovi servizi e prodotti.
- Sovranità dei dati: rafforzare la sovranità digitale delle imprese, della scienza, del Governo e della società.
- Riduzione delle dipendenze: ridurre la dipendenza dei singoli fornitori da parte dei consumatori privati e delle imprese; controllo sulla posizione e l'ambiente normativo dei dati memorizzati; ridurre le dipendenze settoriali.

Il nostro paese, a oggi, può contare sulla presenza di 29 aziende italiane, tra private, a partecipazione pubblica e associazioni, la più numerosa dopo quella di Germania (49) e Francia (33), su un totale di 181 membri, provenienti da 18 Paesi di cui 12 europei. Al fine di concretizzare l'azione congiunta dei diversi attori italiani coinvolti, risulta necessaria un'azione mirata del Governo che ha già dato il proprio sostegno al progetto nella persona del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Questo è il momento di dimostrare che possiamo implementare un modello di sovranità tecnologica europeo e italiano, che significa un nuovo umanesimo digitale, una rivoluzione tecnologica al servizio delle persone e della transizione ecologica, rendendo la tecnologia un diritto e un'opportunità per molti e non un privilegio per pochi.

Sitografia e bibliografia

- www.camera.it
- www.governo.it
- https://innovazione.gov.it
- https://innovazione.gov.it/it/cosa-facciamo/italia-2025/.
- https://ec.europa.eu/info/index_it
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1196
- https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people.
- https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy
- https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it
- https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-179-IT-F1-1.PDF
- https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559
- www.funzionepubblica.gov.it/digitalizzazione/agenda-digitale
- https://www.agid.gov.it
- https://www.data-infrastructure.eu/GAIAX/Navigation/EN/Home/home.html
- https://solidarietadigitale.agid.gov.it/#/
- https://pianotriennale-ict.italia.it/
- https://designers.italia.it/
- https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/
- https://avanzamentodigitale.italia.it/it,
- https://www.cartaidentita.interno.gov.it/i/.

2.9. LE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE

La formazione a distanza nell'esperienza della scuola nazionale dell'amministrazione

Efisio Espa, Consigliere CNEL

2.9.1. Trend e sviluppi innovativi nelle attività formative della SNA[1]

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) svolge una funzione concentrata sul rafforzamento delle conoscenze e delle competenze di dirigenti e funzionari pubblici, in particolare quelli delle amministrazioni centrali dello Stato.

Si tratta di una funzione che copre cinque aree di intervento legate comunque al disegno e alla realizzazione concreta di un numero molto elevato di percorsi formativi:

- l'area della formazione iniziale, all'interno della quale la SNA si occupa della formazione all'ingresso della loro carriera di dirigenti e funzionari. Il corso-concorso per dirigenti e i momenti formativi successivi alla presa in servizio di nuovi dipendenti costituiscono il nucleo di tali attività;
- l'area, maggioritaria in termini di impegno didattico, dedicata alla formazione continua, quella che la SNA rivolge "a dirigenti e funzionari dello Stato con l'obiettivo di favorirne la crescita e l'aggiornamento professionale a sostegno dei processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni" (cfr. www.sna.gov.it);
- l'area della specializzazione di alto livello grazie alla quale la Scuola (a partire dal 2019 in partnership con l'INPS) finanzia, tramite un sistema di borse di studio che consentono a un elevato numero di dipendenti pubblici di partecipare a Master di II livello offerti dalle università italiane;
- un'area dedicata alle attività di cooperazione internazionale sul piano della formazione per il personale pubblico. La SNA, in particolare è responsabile a partire dal 2013, delle attività del centro MENA-OCSE, con sede presso la sede SNA della Reggia di Caserta, dedicato alla formazione di alto livello dei dirigenti pubblici dei paesi del Medio-Oriente e del Nord Africa;
- la SNA, inoltre, svolge e finanzia una serie di attività di ricerca legate all'analisi del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, finalizzate, a sua volta, a offrire spunti e segnalare nuove iniziative sui contenuti della formazione; va sottolineata in questo contesto la procedura selettiva che ha consentito a partire dal 2020 di finanziare quindici programmi di ricerca gestiti da alcune delle migliori università italiane.

Si tratta di un contesto in cui è sempre opportuno richiamare che la SNA, con l'approvazione della legge n. 114/2014, è stata chiamata a gestire le funzioni di cinque scuole specialistiche soppresse (Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno del Ministero dell'Interno, Centro di formazione della Difesa del Ministero della Difesa, Istituto Diplomatico Mario Toscano del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche dell'Istat);

1. Il testo qui presentato si richiama in modo diretto a Espa, E. (2021) Caratteristiche e obiettivi della formazione continua, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020.* A tale Rapporto si rinvia per ulteriori dettagli sull'esperienza recente della SNA.

Le misurazioni più immediate e, al tempo stesso, più significative sulle attività didattiche gestite dalla SNA sono quelle che riguardano il numero di ore di didattica erogate, il numero di corsi e edizioni realizzate e il numero dei partecipanti legato alle aree della formazione gestite dalla Scuola.
Più in dettaglio, nell'intero arco del periodo 2017-2020, le dimensioni assunte dal "prodotto" della SNA sono le seguenti:

- 671 corsi erogati;
- 1.286 edizioni legate a tali corsi;
- 28.734 ore di didattica;
- 63.838 partecipanti ai diversi percorsi formativi.

Più significativa è forse l'analisi della dinamica osservabile nel corso del quadriennio. Il "prodotto" della SNA misurato in termini di corsi erogati passa, infatti, dai 71 del 2017 ai 246 del 2020. La previsione per il 2021, sulla base del Programma delle Attività Formative (PAF) approvato nel novembre del 2020 dal Comitato di Gestione della SNA e già operativo dal mese di dicembre sul sito della Scuola, prevede un ulteriore incremento a 262 corsi. Dal 2017 al 2021 il numero dei corsi è quindi pressoché quadruplicato.
Il numero di edizioni organizzate, che offre un'idea più precisa dell'impegno didattico e amministrativo complessivo, si accresce dalle 133 edizioni del 2017 alle 393 del 2020. Anche in questo caso la programmazione per il 2021 (al momento del tutto in linea con le previsioni) conduce a un ulteriore miglioramento Le edizioni previste raggiungono la cifra di 400, un volume triplo rispetto al 2017.
Per quanto riguarda le ore di formazione effettivamente erogate, l'aumento è molto consistente, quasi un raddoppio, tra il 2017 e il 2019, anno in cui tale indicatore si è attestato sulle 10mila ore circa. La cifra riferita al 2020, in ribasso rispetto al 2019, sconta il fatto che i corsi a distanza (l'unica forma di didattica utilizzata dalla SNA da marzo 2020 in poi), sono, per loro natura, caratterizzati da un numero minore di ore di aula "virtuale" rispetto alla didattica in presenza (si veda più avanti).
Oltre alle tre modalità di misurazione del "prodotto" SNA appena esaminate con riferimento al quadriennio 2017-2020 (o 2021, laddove possibile), un'ulteriore possibilità di osservare la dinamica del lavoro svolto dalla Scuola riguarda il numero di persone che hanno effettivamente seguito e completato un corso di formazione. La variazione è particolarmente significativa nel periodo 2017-2020, con un aumento da 4.284 a 18.705 nel 2019 fino ad arrivare alla cifra di 31.335 partecipanti nel 2020. In questo caso, il trasferimento delle attività didattiche alle modalità in *eLearning*, data la fruizione più ampia che tale modalità comporta (ad esempio, non vi sono più vincoli di spazio alla dimensione delle aule, si possono raggiungere molto più facilmente i dipendenti impegnati a livello territoriale) ha verosimilmente favorito la maggiore partecipazione dei dipendenti pubblici.
I dati appena presentati, se opportunamente disaggregati, consentono di acquisire ulteriori, preziose informazioni sulla performance della SNA.
I corsi più "tradizionali" (che riguardano cioè l'attività quotidiana delle amministrazioni) sono stati oggetto di un numero crescente di percorsi formativi (ad esempio i corsi sulle procedure amministrative, quelli di base sulla gestione del bilancio finanziario). Al tempo stesso, la capacità della Scuola di orientare i propri percorsi formativi sulla base delle innovazioni normative introdotte ha consentito che in ambiti molto sensibili

e assai delicati dell'attività amministrativa quali ad esempio l'introduzione dello *smart working*, la gestione degli appalti, la valutazione della *performance*, caratterizzati da diversi interventi di introduzione di nuove regole o di revisione di quelle esistenti, l'offerta formativa si sia rivelata particolarmente intensa e in costante aumento.
Molto significativa si è poi rivelata l'apertura o la forte estensione di ambiti didattici riguardanti lo sviluppo sostenibile e il ruolo in esso giocato dalle organizzazioni pubbliche, le varie dimensioni dei *soft skills*, la comunicazione istituzionale e le sue tecniche, la trasparenza amministrativa e la gestione delle politiche anticorruzione, la statistica per le decisioni pubbliche, il graduale passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, la normativa di carattere tributario, il management dei fondi europei incluse, da ultimo, le tematiche legate al PNRR. Così come è cresciuto in maniera visibile il carattere innovativo dei corsi riguardanti l'utilizzo degli approcci comportamentali, le pratiche valutative legate alle politiche pubbliche e al ruolo in esse giocato dai dirigenti, e, forse soprattutto, i percorsi formativi relativi alla trasformazione digitale.
In sostanza, la risposta della Scuola sia alle differenti e talora pressanti esigenze quotidiane delle amministrazioni, sia alla necessità di introdurre temi nuovi nel panorama delle attività formative, sembra essere stata ben programmata e sufficientemente ben strutturata. Più in particolare, il numero delle edizioni *ad hoc* rivolte al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero dell'Interno, al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca e a numerose altre amministrazioni si è quasi quadruplicato tra il 2017 e il 2019, raggiungendo il numero di 122, per poi scendere in concomitanza con il passaggio alla formazione a distanza nel 2020.
Un ultimo aspetto di cui tenere conto nel momento in cui si osservano i *trend* dei partecipanti riguarda la crescente frequenza ai corsi del personale dirigenziale. Nel 2017 i dirigenti che avevano seguito un percorso formativo erano pari a meno di mille; dopo una crescita regolare e intensa nel corso del periodo, il numero dei dirigenti è più che quadruplicato raggiungendo nel 2020 le oltre 4.500 unità.
In sintesi, seppure con intensità diverse, l'offerta settoriale della SNA si è andata accrescendo in modo visibile. L'approvazione e l'implementazione del PAF 2021 confermano i *trend* in essere dal 2017 e le grandi aree della formazione (Management e sviluppo delle risorse umane, Internazionalizzazione e Unione europea, Economia, finanza e statistica, Sostenibilità, Innovazione e digitalizzazione).

2.9.2. L'organizzazione delle attività di formazione

I risultati raggiunti dalla SNA negli ultimi anni, soprattutto nel corso del 2020 con il passaggio generalizzato alla formazione a distanza, sono frutto di una serie di fattori che hanno interessato le modalità di organizzazione dei percorsi formativi.
In primo luogo, la formazione continua ha beneficiato di un ascolto strutturato, più regolare e attento dei fabbisogni formativi delle amministrazioni, così come canalizzati nel cosiddetto Club dei formatori, un luogo di confronto costante tra la SNA e i responsabili della formazione di un numero crescente di amministrazioni. Quello che emerge dall'esperienza del Club e da una pratica più generale di attenzione alle singole realtà istituzionali è che i corsi offerti si caratterizzano sempre più per una maggiore aderenza alle esigenze del personale pubblico nelle sue diverse articolazioni

amministrative.
In secondo luogo, in stretta connessione con quanto appena scritto, la SNA ha costruito e progressivamente affinato uno strumento, il Programma delle Attività Formative (PAF) che ha consentito di definire con grande anticipo e in un rapporto strutturato con gli uffici formazione delle amministrazioni, la programmazione dei corsi. Ciò ha fornito alla Scuola l'opportunità di distribuire i corsi in maniera ordinata durante l'anno e, forse soprattutto, ha offerto alle amministrazioni la possibilità di pianificare con maggiore attenzione i percorsi formativi cui indirizzare la partecipazione dei propri dipendenti;
In terzo luogo, è cresciuto l'impegno della Scuola sulla necessità che i corsi non vengano organizzati per "compartimenti stagni" ma che, al contrario, si possano caratterizzare per una crescente interdisciplinarietà. È il caso della formazione integrata dedicata all'approccio comportamentale e alle dinamiche amministrative delle amministrazioni, delle attività formative che mettono in relazione il management del bilancio pubblico con il controllo di gestione e la valutazione della *performance* dei dipendenti, del contatto costante che viene ricercato tra le tematiche della sostenibilità (così come filtrate dagli obiettivi di sviluppo sostenibile) e tematiche diverse quali quelle degli appalti pubblici o della valutazione.
Un quarto aspetto da sottolineare riguarda l'utilizzo di un approccio di carattere gestionale in una parte molto significativa dell'attività didattica. A prescindere dai temi specifici affrontati (quindi dagli appalti all'anticorruzione, dalle politiche di sostenibilità all'utilizzo dei fondi europei), i corsi ormai vengono programmati con l'obiettivo di evidenziare con chiarezza la loro dinamica amministrativa e le caratteristiche della loro gestione da parte delle amministrazioni. Così, ad esempio, i corsi formativi dedicati al bilancio dello Stato vengono impostati in maniera da consentire al partecipante di contestualizzare e valorizzare i dettagli tecnici della materia in un ambito nel quale è il concreto *utilizzo* delle tecnicalità a essere il vero oggetto dell'attività didattica.
Nel trasferimento forzato dalle aule fisiche a quelle virtuali, i processi di innovazione nell'offerta dei corsi della formazione continua non si sono interrotti e anzi, come sottolineato in precedenza, hanno interessato un numero più alto di partecipanti nonché, grazie alle modalità di formazione a distanza, un maggiore quantità di amministrazioni, sia quelle statali distribuite sul territorio sia, in alcuni casi, quelle locali.

2.9.3. La formazione a distanza

Come è noto, la formazione a distanza (FAD) comprende una pluralità di attività che possono essere ricondotte alla programmazione, disegno e effettiva erogazione di servizi formativi in forma di webinar, di videolezioni, di messa a disposizione di materiali didattici utilizzabili dai partecipanti ai corsi.
Tali attività, sul piano della impostazione e della concreta programmazione delle lezioni, mostrano quanto l'attività di formazione a distanza non sia facilmente assimilabile a quella in presenza. Sia la pianificazione dei percorsi formativi sia la loro concreta esperienza mostrano quanto la FAD necessiti una diversa "pedagogia" legata, innanzitutto al fatto che per loro natura le ore di FAD sono strutturalmente

differenti da quelle svolte in aula fisica. Nelle ore di fruizione di un corso da remoto, infatti, il peso dell'intermediazione tra docente e partecipante tramite lo schermo di un computer, quindi la separazione netta tra ambiente di didattica attiva in cui opera il docente stesso e la frammentazione delle aree di ascolto della lezione (un computer/una persona), la condizione di isolamento dei partecipanti all'interno di spazi assai particolari (oltretutto non concepiti per attività di formazione), l'oggettivo maggiore impegno che comportano i processi di apprendimento con l'utilizzo di un piccolo schermo, si ribaltano immediatamente sulla qualità della fruizione da parte de discenti. La conseguenza, derivante dai fattori appena citati, è che siano presenti potenziali, maggiori rischi di perdita di attenzione e di concentrazione da parte dei partecipanti.

La piena consapevolezza delle differenze innescate da *medium* di natura molto diversa conduce innanzitutto a programmare una tipologia di didattica più attiva e varia, capace di meglio catturare l'attenzione dei partecipanti, evitando il progressivo distacco dai contenuti della lezione. La stessa durata delle lezioni (un fatto che spesso non viene immediatamente acquisito da formatori legati all'idea che sia sempre e comunque necessario affrontare a tutti i costi una ampia quantità di argomenti) non può replicare quella dei corsi in presenza. Seppure con i necessari margini di flessibilità, la programmazione di un corso a distanza (questa è stata l'esperienza recente della SNA) deve ruotare intorno a un rapporto che "converte" un'ora di didattica in presenza in non più di mezz'ora di FAD.

Lo sforzo che si chiede ai docenti è quindi quello di una preparazione più accurata delle lezioni e dei materiali ad essa collegati. Nel caso della "produzione" delle videolezioni, in particolare, la preparazione necessita, com'è comprensibile, tempi di programmazione più estesi e, soprattutto, la presenza di personale tecnico specializzato (o comunque ben formato) sia per quanto riguarda la fase di registrazione delle lezioni sia, soprattutto, la fase di post-produzione necessaria ai fini di una migliore qualità del prodotto video. Videolezioni e materiali didattici resi disponibili con anticipo ai partecipanti grazie all'utilizzo di efficienti piattaforme digitali consentono, soprattutto proprio nel caso della FAD, di poter concentrare le ore effettive di didattica via webinar sui contenuti principali di un percorso formativo.

La realizzazione sia tramite webinar sia con videolezioni di prodotti didattici ben recepiti dai partecipanti e a significativo impatto formativo conducono a un altro aspetto di estrema rilevanza che può operare da "moltiplicatore" dei partecipanti ai corsi. La possibilità di riutilizzare i materiali registrati a favore di nuovi partecipanti ai corsi crea infatti la possibilità di costruire delle vere e proprie "banche corsi", suddivise per specifiche tematiche. I corsi interamente organizzati in serie di videolezioni, in particolare, rendono possibile costruire in modo efficace (anche questo è un portato dell'esperienza SNA del 2020) le basi di discipline magari meno "battute" dalle amministrazioni quali la statistica per le decisioni o la valutazione delle politiche pubbliche.

L'attività di FAD della SNA, lo si è visto nel paragrafo 1, ha condotto a un aumento sensibile dei partecipanti ai corsi. Nel 2020, lo si ricorda, oltre 31.300 dipendenti hanno frequentato i corsi della Scuola rispetto ai circa 19.000 del 2019 (in un contesto di aumento complessivo dell'offerta formativa). Nella consapevolezza che la presenza di molti dipendenti in regime di lavoro agile abbia senz'altro agevolato la presenza di

fronte agli schermi di un numero maggiore di dirigenti e funzionari, pur tuttavia, la didattica da remoto ha consentito di raggiungere una quota non banale di personale pubblico che lavora sul territorio. Spesso ci si scorda che lo Stato centrale è organizzato in maniera capillare nell'intero paese. La FAD offre al personale delle agenzie, del ministero dell'istruzione, della giustizia, dell'università, del MEF, delle infrastrutture, di tanti enti pubblici, la possibilità (dopo magari parecchi anni) di accedere a un'ampia e, come si è visto, variegata offerta formativa. Si tratta di un riscontro della massima importanza di cui si dovrà tenere debitamente conto nel momento in cui, sperabilmente a breve, potranno riprendere le attività didattiche in presenza.

Così come la didattica legata alla FAD necessità di cambiamenti e innovazioni tutt'altro che secondarie, anche l'organizzazione tecnica e amministrativa della didattica da remoto deve evolversi prendendo atto delle nuove caratteristiche della formazione. Si tratta di una organizzazione per certi versi più complessa di quella relativa alle lezioni in presenza.

Dall'esperienza recente della SNA si traggono alcuni insegnamenti. Il primo, forse il più semplice, è che i gestori delle attività di formazione devono rapidamente investire in piattaforme digitali tali da consentire ampiezza e numerosità dei percorsi formativi e, ancora più in particolare, efficienza nei collegamenti e nelle modalità di fruizione dei corsi. Non c'è nulla di più frustrante per chi organizza i corsi e per chi partecipa a essi da remoto di collegamenti inefficienti e instabili.

In secondo luogo, la natura delle attività a distanza e l'utilizzo di strumenti (comunque più sofisticati di quelli normalmente utilizzati) digitali comporta la presenza (e quindi l'assunzione o almeno la contrattualizzazione temporanea) di professionalità tecniche capaci di assicurare l'erogazione del prodotto formativo a distanza. Nel caso della "produzione" delle videolezioni, in particolare, la preparazione di un corso necessita non solo tempi di programmazione più estesi ma, soprattutto, il contributo di personale tecnico specializzato (e comunque ben formato) sia per quanto riguarda la fase di registrazione delle lezioni sia, soprattutto, la fase di post-produzione necessaria ai fini di una migliore qualità del prodotto video.

È un contesto in cui anche la figura dei tutor d'aula viene completamente reinventata. Il tutor diviene anche un fondamentale assistente tecnico per i docenti e per i partecipanti e comunque diviene una figura che accompagna l'intero arco delle lezioni con una presenza costante e vigile.

La SNA, a inizio marzo 2020, al pari dell'intero universo formativo pubblico e privato ha dovuto gestire un passaggio repentino alla formazione a distanza, in un contesto in cui l'intera attività della PA (o comunque buona parte di essa, si convertiva in una organizzazione da remoto.

La transizione è sostanzialmente avvenuta senza soluzione di continuità. In particolare, i percorsi formativi più rilevanti previsti per i mesi primaverili del 2020 (ad esempio le lezioni in presenza del settimo corso-concorso di formazione dirigenziale e quelle relative alla formazione per la carriera prefettizia) sono proseguiti a programmi in gran parte invariati pur con tutte le inevitabili modifiche necessarie, come si è visto, in termini di durata delle lezioni e di rafforzamento del materiale didattico messo a disposizione dei partecipanti ai corsi.

Questa "transizione al digitale" è stata facilitata da un investimento di lungo periodo sulla FAD che la SNA aveva avviato nella primavera del 2017. Soprattutto grazie alla

collaborazione di alcuni tra i maggiori esperti italiani in materia, era stato formato e "sensibilizzato" l'intero personale docente con l'organizzazione di percorsi formativi specifici dedicati alle particolarità della didattica da remoto. Era stato formato a più riprese il personale funzionariale e i tutor erano stati introdotti alle nuove tecnicalità del loro lavoro quotidiano. Il personale più specializzato era stato assunto sulla base di selezioni mirate. Sulla base di questi investimenti e di fabbisogni formativi molto forti su alcune tematiche (ad esempio, appalti, anticorruzione, sistemi di pagamento elettronici), la Scuola si era già mossa verso l'organizzazione di alcuni corsi in FAD. In sostanza, nel marzo dello scorso anno, la SNA non "partiva da zero" e ciò che in quel momento era indispensabile era allargare la dimensione delle piattaforme digitali e reimpostare i corsi sulla base delle nuove caratteristiche assunte dai processi formativi. Come accennato, ciò che è stato realizzato nel 2020 nella formazione a distanza può essere molto utile anche nel corso dei prossimi anni nei quali le attività della SNA torneranno a essere svolte nelle aule tradizionali. In primo luogo, la possibilità che la FAD offre ai dipendenti dello Stato (e di altre amministrazioni) ovunque sia la propria sede di lavoro, di accedere a contenuti formativi importanti per l'esercizio delle proprie funzioni va ulteriormente valorizzata. In secondo luogo, anche sulla base delle valutazioni espresse dai partecipanti in relazione alla qualità dei corsi SNA, la modalità cd. *blended*, che risulta essere quella maggiormente apprezzata rispetto ai corsi organizzati unicamente in presenza o a distanza, può essere utilmente rafforzata. Di conseguenza, parti ben selezionate dei corsi potrebbero costituire una sezione integrante e regolare di numerosi corsi grazie alla messa a disposizione di videolezioni o tramite *webinar*. In questo ambito, le metodologie didattiche specificamente adottate nell'*eLearning* possono essere oggetto di ulteriori miglioramenti e raffinamenti.

2.10. LA MISURAZIONE DELLA CORRUZIONE: LA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI E LA COSTRUZIONE DI INDICATORI DI RISCHIO CORRUTTIVO

A cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al[1]

2.10.1. Un progetto sulla misurazione del rischio di corruzione

2.10.1.1. La misurazione della corruzione: un problema aperto

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è da tempo impegnata nel Progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" finanziato a valere sul "Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020". La finalità principale del Progetto è offrire al sistema pubblico indicatori adeguati per misurare i fenomeni corruttivi a livello territoriale, sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della PA.

Preliminarmente si evidenzia che uno dei principali problemi quando si parla di corruzione è rappresentato dalla difficoltà di prevedere dove essa possa manifestarsi. La corruzione infatti è di per sé un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale è difficile individuare una definizione condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una "pratica sociale" influenzata da mutevoli assetti regolativi e sistemi di valori.

La natura del fenomeno implica che le cifre sulla corruzione (in Italia in passato è circolata la cifra di 60 miliardi) possano considerarsi prive di fondamento scientifico. Possiamo paragonare il fenomeno corruttivo come a un *iceberg* del quale vediamo solo la punta, pur essendo la parte sommersa molto più grande di quello che appare.

In Italia, come in altri paesi, non esistono dati scientifici sul fenomeno corruttivo che vadano oltre la misurazione della percezione o di studi *ad hoc*, né informazioni territoriali rilevate in modo sistematico che possano contribuire alla costruzione di un sistema di misurazione scientificamente valido.

Cionondimeno, benché sia un fenomeno per sua natura sfuggente e in larga parte sommerso, la corruzione non è tuttavia esente da una elevata incidenza statistica in determinati contesti e dalla presenza di fattispecie ricorrenti la cui approfondita conoscenza, messa a sistema, può aiutare sia la prevenzione che il contrasto. E invero, quando c'è del malaffare di frequente ricorrono determinate circostanze.

2.10.1.2. I principali obiettivi del progetto

Per tale ragione, il Progetto sulla misurazione del rischio di corruzione ha come principale obiettivo quello di costruire e rendere disponibile un set di indicatori di corruzione a livello territoriale in grado di quantificare concretamente la possibilità che si

1. Hanno contribuito:
- Manuela Saggiomo per il progetto sulla misurazione della corruzione (2.10.1.) e la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (2.10.2.);
- Gianluca Marino per l'elaborazione sperimentale di indicatori di rischio corruttivo basati sulle informazioni presenti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (2.10.3.1. e 2.10.3.2.);
- Corrado Lupini e Marco Natalicchi per la revisione finale del testo.

verifichino eventi patologici, oltre che quello di promuovere la trasparenza e la cultura della legalità come leve di attuazione delle politiche pubbliche e di evoluzione della fiducia nell'operato delle Amministrazioni. La corruzione, infatti, è uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico, politico, sociale, ed è un fattore in grado di accentuare le disuguaglianze e di distorcere l'attuazione delle politiche pubbliche.
Attraverso la individuazione dei suddetti indicatori sarà inoltre possibile valutare il livello di efficacia delle misure anticorruzione attuate dalle varie Amministrazioni pubbliche (cd. "indicatori di contrasto").
Segnatamente, l'individuazione di indicatori affidabili è importante sia per definire la natura e l'influenza dei fattori che ne favoriscono lo sviluppo che per predisporre strumenti e politiche di prevenzione più efficaci.
In sintesi, il Progetto ha dunque l'obiettivo di costruire e rendere disponibili un insieme di indicatori scientifici in grado di stabilire quanto:

- è alto il rischio che si possano verificare fatti di corruzione ("indicatori di rischio");
- sono efficaci le misure anticorruzione adottate dalle amministrazioni ("indicatori di contrasto").

Tali indicatori funzioneranno come delle "*red flags*" che si attivano in presenza di serie di anomalie (ad esempio come le spie del cruscotto di un'auto o dei *software* di rilevazione di un antivirus).
Le finalità del Progetto fanno leva sul ruolo centrale dell'ANAC per:

- prevenire la corruzione creando reti di collaborazione interistituzionale;
- garantire la trasparenza in ogni settore della PA;
- disporre di dati e informazioni per realizzare indicatori per il contrasto all'illegalità nelle PA.

Come sopra anticipato, nell'ambito del contesto attuativo del Progetto una forte criticità è rappresentata dall'assenza di dati scientifici sul fenomeno corruttivo, alla quale va aggiunta la mancanza di informazioni territoriali rilevate in modo sistematico.
Anche attraverso la valorizzazione e l'integrazione di banche dati amministrative, il Progetto punta dunque a:

- sviluppare una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione, allo stato inesistente, da condividere in ambito europeo;
- fornire una quantificazione analitica di indicatori di rischio di corruzione e di contrasto distinti per settori e categorie di Amministrazioni;
- perfezionare e aggiornare con regolarità gli indicatori sintetici su base territoriale.

Tra le opportunità che scaturiscono dall'attuazione del Progetto per combattere il fenomeno corruttivo vi sono:

- l'aumento della disponibilità di dati sulla corruzione e la costruzione di indicatori territoriali del fenomeno;
- il miglioramento delle attività di programmazione, attuazione e valutazione delle *policies*;
- la valorizzazione del patrimonio di dati detenuto dalle Amministrazioni pubbliche a fini statistici.

Nello specifico, all'obiettivo generale di realizzare indicatori territoriali sul rischio della corruzione e sulla efficacia delle misure di contrasto sono associati tre obiettivi

operativi:

1. aumentare l'offerta di statistiche territoriali, la cui linea di intervento prevede la costruzione di un set di indicatori territoriali, settoriali e per livello di governo su rischio e capacità di contrasto alla corruzione (le attività propedeutiche al raggiungimento dell'obiettivo sono riscontrabili nell'analisi delle banche dati amministrative, nella costruzione di un sistema di indicatori sul rischio di corruzione e nella rilevazione di indicatori di prevenzione e di contrasto della corruzione a livello territoriale e settoriale);
2. sostenere lo sviluppo di una metodologia in ambito nazionale ed europeo per la misurazione di rischio e contrasto della corruzione e validazione a livello SISTAN di alcuni degli indicatori elaborati;
3. promuovere la trasparenza, la partecipazione e il monitoraggio civico attraverso la predisposizione e la pubblicazione di analisi e report periodici e la promozione di progetti di riuso dei dati, della partecipazione diffusa e del monitoraggio civico.

L'azione dell'ANAC che si avvia grazie al Progetto potrà produrre cambiamenti significativi nel contesto di riferimento legati all'ampliamento degli ambiti di *policies* delle statistiche territoriali, al miglioramento della fruibilità degli stessi e all'aumento dell'utilizzo di dati e indicatori territoriali.

La strategia di azione del Progetto, che affida all'Autorità un ruolo centrale in considerazione della sua *mission* istituzionale di prevenzione della corruzione, intende inoltre creare reti di collaborazione interistituzionale per garantire la trasparenza in ogni settore della pubblica amministrazione.

L'intervento rientra anche nel quadro di un Protocollo d'Intesa siglato nel novembre 2017 dall'Autorità e dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, dall'ISTAT, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della Giustizia, volto a garantire la disponibilità di dati e informazioni per la costruzione del sistema di indicatori per il contrasto all'illegalità nelle pubbliche Amministrazioni.

Nell'ambito del Progetto sono state avviate diverse linee di ricerca, ciascuna con uno specifico obiettivo: il primo è quello della individuazione e del calcolo di indicatori di rischio di corruzione nella PA; il secondo è quello della analisi di una molteplicità di fonti informative (atti giudiziari, interviste con operatori qualificati e con testimoni privilegiati, archivi e media) dalle quali trarre dati quali-quantitativi al fine di rappresentare il fenomeno corruttivo nella sua componente emersa, di individuare segnali della sua possibile evoluzione sotterranea, di catturarne l'evoluzione nel tempo e di individuare particolari aree di rischio, anche al fine di progettare/individuare indicatori, *red flags*, *early warnings*; il terzo è quello di definire indicatori di contesto territoriale, anche attraverso misure di capitale sociale; infine di fornire alle Amministrazioni strumenti concreti per effettuare la verifica della condizione di conflitto di interessi.

2.10.1.3. Gli indicatori di rischio corruttivo: questioni metodologiche

La principale linea di ricerca è quella afferente alla individuazione e al calcolo di indicatori di rischio corruttivo.

Tale attività presenta tuttavia numerosi problemi di carattere metodologico, data la natura elusiva di un fenomeno che non è direttamente osservabile.

Da un punto di vista del metodo è possibile individuare due fasi distinte di questo processo.
La prima fase riguarda l'identificazione degli indicatori indiretti concepiti su base logico-deduttiva, anche tramite l'analisi di casi di studio.
La seconda fase è invece su base empirico-induttiva, consistendo infatti nella verifica statistica a posteriori dell'abilità degli indicatori a descrivere il fenomeno.
Il meccanismo di verifica/validazione degli indicatori parte dall'assunto che la corruzione sia un fenomeno latente, osservabile solo in piccola parte (corruzione emersa). Sostanzialmente si costruiscono degli indicatori su base logico-deduttiva per poi verificare in prima battuta se si "muovono" nella stessa direzione, in modo da procedere a un eventuale "ripensamento" dell'intero sistema nel caso si riscontrino incoerenze.
Un altro aspetto rilevante nel trattare le caratteristiche dei dati utilizzati per il calcolo degli indicatori riguarda il dettaglio di analisi richiesto. Da questo punto di vista si può distinguere il livello di disaggregazione, il dettaglio temporale e il dettaglio spaziale. Riguardo a quest'ultimo, il calcolo degli indicatori a un livello dettagliato consentirà di aggregarli successivamente a livello territoriale, ad esempio provinciale o comunale, il che permetterà di produrre mappe del rischio di corruzione.
L'analisi della distribuzione spaziale del rischio di corruzione è interessante per diversi motivi. È evidente, innanzitutto, che un quadro dettagliato del fenomeno a livello geografico consentirà di individuare le zone maggiormente interessate dal fenomeno.
L'opportunità di un'analisi geografica è tuttavia suggerita da un secondo motivo, che discende direttamente dall'osservazione che la corruzione, per sua natura elusiva e sommersa, può essere studiata solo attraverso indicatori basati su "*proxy*" del fenomeno stesso.
È facile immaginare, tuttavia, come la accuratezza di tali indicatori sia notevolmente eterogenea a livello di singola Amministrazione e quindi, in definitiva, a livello geografico. D'altro canto la variabile latente (e inosservabile) "corruzione" è un fenomeno che, come sottolineato dalla letteratura internazionale più accreditata in materia, si fonda in buona parte su aspetti "culturali" che è facile presumere si distribuiscano nello spazio con regolarità senza eccessive soluzioni di continuità. In altri termini, è estremamente improbabile che località nelle quali si osserva un elevato rischio di corruzione si trovino geograficamente immerse in un contesto di assenza di rischio di corruzione: comuni con elevato rischio di corruzione avranno presumibilmente nelle vicinanze comuni con indicatori di rischio comparabili.
In tal senso una mappa del rischio di corruzione consentirà di evidenziare eventuali dati anomali, sotto la forma di "*outliers*" spaziali, ad esempio nella forma di comuni virtuosi in aree inclini alla corruzione, ovvero comuni con valori molto elevati degli indici in aree relativamente poco interessate al fenomeno. Per tali *outliers* potrebbero essere successivamente instaurate indagini conoscitive *ad hoc*, per indagare tali anomalie, per verificarne la veridicità e la natura e, in ultima analisi, per introdurre correttivi ovvero per attivare misure di contrasto.

2.10.1.4. Le analisi quali-quantitative e la verifica delle situazioni di conflitto d'interesse

Un ulteriore filone di ricerca ha l'obiettivo di analizzare una molteplicità di fonti informative dalle quali trarre dati quali-quantitativi al fine di rappresentare il fenomeno corruttivo nella sua componente emersa, individuare segnali della sua possibile evoluzione sotterranea, catturarne l'evoluzione nel tempo e individuare particolari aree di rischio, anche al fine di progettare/individuare indicatori di rischio.

Le fonti informative che si intende analizzare per trarne dati quali-quantitativi sono i pertinenti atti giudiziari, archivi con prodotti di ricerca (articoli, monografie, etc.), media sia tradizionali sia "2.0" (articoli pubblicati su giornali, su siti internet; interazioni, *trend*, *tag*, *hashtag*, *sentiment*, sui *social media* e altri *data analytics*).

Oggetto di particolare interesse è la mappatura e l'analisi quali-quantitativa delle sentenze pronunciate sia dalla Corte dei Conti sia dalle Corti di Appello per i reati di concussione e corruzione, al fine di costruire una rappresentazione articolata del fenomeno corruttivo. E inoltre, l'analisi approfondita di casi emblematici di corruzione emersi negli ultimi anni da selezionare con la collaborazione di magistrati impegnati nei reati contro la Pubblica Amministrazione, nonché la raccolta di ulteriori informazioni attraverso interviste semi-strutturate con testimoni privilegiati (in particolare magistrati e altri eventuali attori chiave) esperti in relazione a procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione.

A integrazione della lettura soggettiva della documentazione, si utilizzerà la metodologia dell'analisi di contenuto quali-quantitativo per analizzare in modo sistematico il nesso esistente tra le ipotesi formulate e il contenuto della documentazione giudiziaria. Le pronunce giurisprudenziali disponibili verranno "codificate" attraverso l'utilizzo di un *codebook* che consentirà di estrapolare dati utili all'elaborazione al fine di individuare, tra gli altri aspetti, "anomalie" riscontrabili rispetto a modalità di emersione dei casi, dinamiche interne ai fenomeni di corruzione, risorse utilizzate, proiezioni "esterne" al processo decisionale.

Anche le altre fonti informative verranno sottoposte, per quanto possibile, a processi di codifica che consentano una elaborazione quantitativa, da affiancare all'analisi qualitativa nella forma della descrizione di casi/contesti/dinamiche di corruzione emblematici e ad altre forme di elaborazione qualitative.

L'obiettivo finale di tali analisi, oltre all'aspetto descrittivo di sintesi, è l'elaborazione/individuazione di indicatori di rischio, *red flags*, *early warnings* dei fenomeni corruttivi, da verificare con l'applicazione/simulazione a singoli casi test per validarne la robustezza anche attraverso l'utilizzo di strumenti di analisi statistica.

Un altro filone di analisi ha esigenza più operativa di fornire alle amministrazioni strumenti concreti per effettuare la verifica della condizione di conflitto d'interessi[2].

Al riguardo, il sistema informativo pubblico, complessivamente considerato, rappresenta un patrimonio conoscitivo che può consentire – se adeguatamente messo a frut-

2. Tale esigenza è stata anche espressamente formulata proprio con riferimento alla programmazione nazionale degli strumenti di prevenzione della corruzione. In particolare, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nel parere al PNA 2019, pure favorevole, ha però esplicitamente evidenziato che vengano fornite maggiori indicazioni in merito alle modalità di controllo delle autodichiarazioni rese, sia in materia di conflitto di interessi che di altre misure di prevenzione specifiche che ne rappresentano una derivazione, anche in considerazione delle implicazioni attinenti la protezione dei dati personali.

to – di ricostruire in modo puntuale e approfondito la trama di interessi che fanno capo al soggetto su cui incombe il dovere di astensione per conflitto d'interessi. Tale potenzialità conoscitiva può consentire di svolgere la funzione pubblica di verifica e controllo delle situazioni di conflitto d'interessi in modo effettivo, sistematico, mirato. Ciò consentirebbe di porre rimedio alla situazione attuale, nella quale: a) l'amministrazione soffre (in partenza) di una situazione di asimmetria informativa strutturale, dal momento che è il soggetto interessato a conoscere di più e meglio quale sia la rete di interessi in cui è collocato; b) gli strumenti volti a colmare questo "*gap*" informativo sono di carattere essenzialmente burocratico (autodichiarazioni[3]), mentre l'accertamento della situazione è spesso effettuata in modo limitato, episodico e casuale.
Il principale vincolo al totale dispiegamento delle accennate potenzialità conoscitive è costituito dalla necessità di muoversi entro i confini di un sistema giuridico e organizzativo nel quale le esigenze di controllo e di tutela della fede pubblica, dell'imparzialità, del buon andamento, della trasparenza e degli altri interessi pubblici che sottendono alle funzioni di prevenzione della corruzione e della *maladministration* sono bilanciate con la tutela della riservatezza e dei dati personali.
Pertanto, la costruzione di simili strumenti/metodiche/procedure di verifica del conflitto di interessi deve essere costruito in modo da risultare rispettoso e coerente con i principi e la disciplina di tutela dei dati personali. Il giudizio di compatibilità con la disciplina di tutela dei dati personali si colloca su due piani distinti: a legislazione vigente, laddove sono esplorati e testati i presupposti e le opportunità di trattamento dei dati personali detenuti dai soggetti pubblici a fini di verifica del conflitto d'interesse che risultano disponibili e leciti, dato il quadro normativo disponibile, e che possono essere quindi essere messi in campo sul piano esclusivamente amministrativo[4]; *de jure condendo*, identificando quali eventuali interventi legislativi sarebbe opportuno porre in essere al fine di rendere praticabili le misure che si ritengono utili. Un secondo vincolo, su di un piano operativo, è costituito dalle modalità con le quali le informazioni rilevanti sono diversamente e variamente codificate e conservate nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, questo genere di difficoltà appaiono oggi meno rilevanti e cogenti, nella misura in cui sono state sviluppate soluzioni che consentono l'analisi e l'estrazione di informazioni anche quando codificate in forme fortemente destrutturate. Ciò è particolarmente rilevante nel caso della mappatura, ricostruzione, visualizzazione e analisi delle reti di relazioni e di interessi, dal momento che questo genere di analisi presuppongono la capacità di incrociare e collegare tra loro informazioni provenienti da fonti disparate e non (sempre) coerenti tra loro. In questo caso, il vincolo è piuttosto rappresentato dalla possibilità di accedere e avvalersi in modo proficuo di queste metodiche e di queste tecnologie, che consentano una

3. Si noti che lo stesso meccanismo di autodichiarazione dell'assenza di conflitto d'interessi poggia sulle potenziali conseguenze (anche penali) delle dichiarazioni mendaci eventualmente rese mediante la certificazione relative a stati, qualità personali e fatti (art. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000). Tale finalità di "deterrenza" (connessa all'obbligo di autodichiarazione) risulta nei fatti quasi del tutto svuotata di effetto, proprio nella misura in cui le amministrazioni non sono poste in condizione di verificare la veridicità delle dichiarazioni rese.
4. Si tratta sostanzialmente di verificare se e come (ed entro quale misura) il quadro giuridico vigente relativo alla funzione pubblica di verifica del conflitto di interessa soddisfi i presupposti di liceità del trattamento dei dati personali come fissati dalla disciplina rilevante (UE e, in subordine, nazionale).

mappatura sistematica della rete di interessi esistenti[5].

2.10.2. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)

2.10.2.1. Caratteristiche ed evoluzione della BDNCP

In tale contesto, un ruolo fondamentale è rivestito dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (di seguito, BDNCP) che rappresenta la fonte principale di dati e il nucleo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici nazionali[6].

La BDNCP è stata istituita con il D.Lgs. n. 235 del 30 Dicembre 2010 che, all'art. 62 bis dispone che «per favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi e assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa per l'allocazione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture, anche al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione, si utilizza la "Banca dati nazionale dei contratti pubblici" (BDNCP)».

Nel dettaglio, la BDNCP è una base di dati che raccoglie, integra e riconcilia i dati concernenti i contratti pubblici trasmessi dalle Stazioni Appaltanti, aperta all'interoperabilità, in regime di cooperazione applicativa, sia con sistemi interni all'Autorità, sia con analoghi sistemi di altre Amministrazioni statali.

L'ANAC gestisce la suddetta Banca Dati nella quale confluiscono tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive. Con proprio provvedimento, l'Autorità individua le modalità e i tempi entro i quali i titolari di suddette banche dati, previa stipula di protocolli di interoperabilità, garantiscono la confluenza dei dati medesimi nell'unica Banca dati accreditata, di cui la medesima Autorità è titolare in via esclusiva.

I principi ispiratori della BDNCP sono i seguenti:

- integrare in un'unica base dati le informazioni raccolte nell'ambito delle attività dell'Autorità;
- disporre di dati congrui, logicamente aggregati, accessibili, affidabili, aggiornati in tempo reale, sicuri e confrontabili nel tempo;
- mettere a disposizione dei vari *stakeholders* coinvolti nei processi di gestione degli appalti una "solida" base dati utile al "supporto decisionale".

La BDNCP, annoverata tra le basi di dati di interesse nazionale in base all'art. 60

5. Cfr. Martínez-Plumed F., Casamayor J.C., Ferri C., Gómez J.A., Vendrell Vidal E. (2019) SALER: *A Data Science Solution to Detect and Prevent Corruption in Public Administration*. In: Alzate C. et al. (eds) ECML PKDD 2018 *Workshops*. ECML PKDD 2018. *Lecture Notes in Computer Science*, vol 11329. Springer, Cham.

6. Sulle caratteristiche ed evoluzione della BDNCP, nonché sul processo di digitalizzazione in corso si vedano, tra gli altri: *Relazione annuale ANAC 2019*, presentata in data 2 luglio 2020"; *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, ANAC, 27 Maggio 2020; *La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e la digitalizzazione dei contratti pubblici: sviluppi in corso e prospettive di evoluzione*, *Executive summary*, documento interno ANAC, Ufficio Programmazione e Sviluppo delle Banche Dati, Piattaforma Digitale e Servizi IT, 11 settembre 2020

co. 3-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005, n.82), per quantità e dettaglio dei dati contenuti, rappresenta un'esperienza unica a livello europeo, tanto da essersi aggiudicata nel 2018 il primo premio del concorso "*Better Governance through Procurement Digitalisation*" bandito dalla Commissione UE, sulla base della sua "completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità di funzioni di accesso e analisi delle informazioni, *governance* e sostenibilità" risultando il miglior esempio di "*National Contract Register*" nell'Unione Europea[7]. E invero, a livello europeo non esistono banche dati con un contenuto ultra-decennale paragonabili alla BDNCP. A prova di ciò è anche il notevole interesse che ruota intorno alla Banca Dati da parte di numerose istituzioni nonché Università e Istituti di ricerca di tutto il mondo.

Di recente la BDNCP e l'intera *data infrastructure* di ANAC sono state oggetto di una profonda revisione architetturale e tecnologica, tutt'ora in corso, volta all'evoluzione del suo ruolo da strumento auto consistente finalizzato alla "semplice" archiviazione dei dati sugli appalti, il cui utilizzo era prevalentemente destinato ai soggetti interni all'Autorità, a nucleo centrale di una rete di raccolta, analisi, scambio e pubblicazione dei dati volto alla condivisione degli stessi con gli *stakeholders* istituzionali e non, e alla trasparenza del patrimonio informativo raccolto negli ultimi 15 anni.

L'adozione del paradigma *Big Data* ha costituito le fondamenta sulle quali basare una serie di nuovi progetti, in diversi stati di avanzamento, finalizzati alla collaborazione e integrazione con i sistemi esistenti in ambito nazionale ed europeo, e sta consentendo di elevare la Banca Dati a un nuovo livello di funzionalità e fruibilità.

Una così ampia base informativa, alimentata da fonti distribuite ed eterogenee (dalla singola Stazione Appaltante di modeste dimensioni, agli Osservatori Regionali fino alle più moderne piattaforme telematiche di negoziazione delle centrali di committenza, dei soggetti aggregatori e delle grandi Stazioni Appaltanti), richiede un notevole dispiegamento di risorse per garantire la qualità delle informazioni raccolte e la loro fruibilità nel tempo, anche per effetto della variabilità del quadro normativo in materia di appalti.

A ciò si aggiunga che uno dei principali obiettivi a breve termine è inoltre quello di consentire una maggiore fruibilità alle informazioni raccolte da ANAC in modo da agevolare la consultazione sia agli utenti interni che a quelli esterni, fino a raggiungere anche il singolo cittadino.

A tal fine, a partire dal 25 settembre 2020 è stata resa pubblica sul sito dell'ANAC la piattaforma per la pubblicazione dei dati in formato aperto (*Open-Data*), che consente di esporre una parte consistente della base dati per la fruizione da parte di utenti "esperti"[8]. È stato inoltre realizzato un cruscotto per l'accesso guidato alle informazioni disponibili, che consentono l'analisi *self-service*, a partire da dati aggregati, fino a raggiungere i dati di dettaglio[9].

Attualmente la Banca Dati, che contiene informazioni su poco meno di 50 milioni

7. Si veda:
https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurement-digitalisation_en.

8. Si veda: http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=c591bc320a-7780422318aa12cd2d83d5.

9. Di seguito, il link al portale: https://dati.anticorruzione.it/#/home

di appalti pubblici a partire dal 2007, supporta l'Autorità nelle sue funzioni di Vigilanza e Regolazione, e tutte le altre Amministrazioni interessate al ciclo di vita dei Contratti Pubblici per finalità di programmazione, contenimento della spesa, monitoraggio.
Al fine di confermare e migliorare i risultati già raggiunti, la Banca Dati è in continua evoluzione su tre direttrici principali:

1. la completa apertura in ottica *open data* con la pubblicazione di tutti i dati relativi ai contratti pubblici;
2. il costante supporto alla piena attuazione della digitalizzazione degli appalti pubblici in Italia;
3. la sempre maggiore integrazione nel contesto delle banche dati europee.

Tali direttrici consentono di sviluppare i punti cardine da cui passa la piena attuazione del Codice dei contratti pubblici e delle norme in materia di trasparenza. Segnatamente:

- la digitalizzazione e semplificazione del processo di acquisto;
- la centralità della BDNCP quale unica fonte dati di riferimento per il mercato dei contratti pubblici;
- la standardizzazione dei dati raccolti sul ciclo di vita dei contratti pubblici (completa adozione degli *eForms* UE);
- l'aumento della trasparenza e del monitoraggio grazie alla massima pubblicità e condivisione dei dati disponibili.

E invero, nella materia dei contratti pubblici la progressiva digitalizzazione e l'utilizzo di strumenti elettronici, la standardizzazione dei procedimenti di gara e la disponibilità diffusa di dati sui contratti, rappresentano potenti strumenti a supporto della trasparenza, della concorrenza e della prevenzione della corruzione.
Negoziare e gestire un contratto pubblico in modalità digitale consente di individuare in maniera certa l'origine dell'informazione digitale. Le piattaforme digitali di negoziazione sono in grado di alimentare i sistemi centrali in modalità B2B a un costo relativamente basso e con enormi vantaggi per gli utenti. In questo modo è possibile garantire, oltre al principio di unicità dell'invio, anche la qualità e la tempestività delle informazioni.
L'obbligo di affidare gli appalti in modalità interamente telematica è in vigore dal 18 ottobre 2018. Tuttavia, i dati in possesso della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), mostrano che almeno una gara su tre è ancora svolta in modalità tradizionale cartacea. Per questo motivo l'Autorità ha avviato un percorso di reingegnerizzazione di più ampio respiro dei servizi di gestione del flusso di acquisizione dei dati (sistemi Simog, *Smart*CIG, CEL, ecc.) con il principale obiettivo di semplificare il processo attraverso l'impiego delle tecnologie moderne che consentano di proporre interfacce molto più intuitive e semplici da utilizzare da parte degli utenti, ma anche di offrire funzionalità complete per la negoziazione e la gestione del contratto. In questo modo si andrebbe a sopperire le carenze digitali delle singole Amministrazioni offrendo un servizio di piattaforma nazionale in luogo di un'applicazione fino a oggi considerata un mero appesantimento burocratico, con tutti i benefici sopra richiamati.
Per favorire la digitalizzazione degli appalti pubblici in Italia, è in corso lo sviluppo di servizi per:

- la pubblicazione diretta dei dati sul *Tender Electronic Daily*, la versione *online*

del supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea dedicato agli appalti pubblici europei;
- l'accesso a informazioni specifiche, quali quelle della fatturazione elettronica e degli ordini;
- la consultazione del portale e-CERTIS, che costituisce il riferimento a livello comunitario per sapere quali documenti gli operatori economici devono esibire a comprova del possesso dei requisiti in sede di gara.

Quest'ultimo sistema diventerà uno snodo per l'automazione del processo di verifica dei requisiti di partecipazione alle gare a livello europeo, con un evidente impatto sulla semplificazione e sulla mobilità delle imprese transnazionali. Per partecipare a una gara è sufficiente presentare un'autocertificazione sul possesso dei requisiti, compilando il cosiddetto Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), anche noto come *European Single Procurement Document* (ESPD), un modulo elettronico predisposto dalla Stazione Appaltante secondo regole standard: questo è un altro dei servizi con cui l'Autorità supporterà le Stazioni Appaltanti, favorendo la compilazione del modulo attraverso i dati presenti nella BDNCP.
L'Autorità sta inoltre partecipando ai lavori per l'implementazione del Single Digital Gateway (lo Sportello Digitale Unico per i cittadini e le imprese, previsto dal Regolamento UE 2018/1724) e a varie iniziative finalizzate all'allestimento di una piattaforma pan-europea per l'erogazione dei servizi di *e-Government* (DSI - *Digital Service Infrastructure*, finanziata attraverso il programma CEF – *Connecting Europe Facility*).

2.10.2.2. Semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione

Parallelamente all'obiettivo della digitalizzazione, è opinione dell'Autorità che anche la trasparenza nel settore debba in generale riguardare tutti gli atti inerenti gli appalti lungo il loro ciclo di vita, dalla programmazione/progettazione fino al collaudo e al pagamento delle prestazioni.
E invero, l'innalzamento dei livelli di trasparenza nel settore è funzionale alla limitazione e alla prevenzione di fenomeni corruttivi, come anche evidenziato in numerose istanze internazionali, a cominciare dalla Convenzione ONU contro la corruzione di Mérida del 2003 (art. 9), recepita a livello nazionale con la "*Legge anticorruzione*" (L. n. 190/2012) e i suoi decreti attuativi, ma più in generale ai principi di disponibilità e accessibilità degli atti e dei documenti a cittadini e istituzioni, anche in funzione di controllo sociale e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.
Dalla digitalizzazione completa degli appalti deriverebbero numerosi vantaggi per l'attuazione della trasparenza amministrativa: 1) la semplificazione e la riduzione, se non l'eliminazione una volta completata la digitalizzazione, per le Stazioni Appaltanti, degli oneri amministrativi volti alla produzione di dati e informazioni da pubblicare sul sito e/o da inviare all'ANAC e ad altri soggetti istituzionali; 2) una maggiore garanzia di qualità e completezza dei dati ai sensi della normativa vigente (art. 6 del D.Lgs. n. 33/2013); 3) una più ampia e immediata fruizione dei dati da parte dei cittadini e dei soggetti interessati; 4) impatti positivi per l'accelerazione delle procedure relative alle richieste di accesso, siano esse di tipo documentale ex l. 241/1990 che di accesso civico e civico generalizzato ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

L'assetto normativo che prevede obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori servizi e forniture si desume principalmente dal combinato disposto delle norme contenute nella L. n. 190/2012 e nel suo decreto attuativo in materia di trasparenza (D.Lgs. n. 33/2013), nonché nello stesso D.Lgs. n. 50/2016. Tali disposizioni mettono in evidenza la chiara intenzione del legislatore di rendere il più possibile trasparenti le procedure di gara e, sia pure con minore intensità, l'esecuzione dei contratti.

Un faro in tal senso è l'art. 29 del Codice dei contratti pubblici che prevede la pubblicazione sui siti istituzionali di tutti gli atti inerenti alla programmazione e alle procedure di affidamento. L'obiettivo perseguito dalla norma è proprio quello di introdurre disposizioni generali affinché gli appalti siano soggetti alla piena trasparenza lungo le varie fasi in cui si snoda il procedimento di acquisto. Tuttavia, questo processo non può prescindere dal sottostante percorso di completa digitalizzazione dei contratti pubblici, che costituisce il vero presupposto per arrivare a una trasparenza piena, semplice ed efficace.

La completa digitalizzazione delle procedure di acquisto, ivi compresa la fase esecutiva, assicurerebbe la produzione di dati nativi digitali e l'immediata trasparenza di tutte le fasi del rapporto contrattuale. Con l'applicazione del principio dell'unico invio e della interoperabilità fra le diverse piattaforme, come espressamente previsto dal comma 4-bis dell'art. 29, si alimenterebbero contestualmente le banche dati sui contratti pubblici, utilizzabili, tra l'altro, anche per ulteriori finalità di trasparenza conseguibili attraverso l'apertura e l'accessibilità delle stesse a chiunque sia interessato.

Con la legge anticorruzione (L. n. 190/2012, art. 1, comma 32) è pacifico l'intento del legislatore di operare uno stretto collegamento fra i dati che devono essere pubblicati dalle singole Stazioni Appaltanti e quelli che confluiscono nella BDNCP dell'ANAC, così da disporre di un patrimonio informativo pubblico analizzando il quale si sia in grado anche di operare un sistema di vigilanza e monitoraggio in funzione di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Il modello a cui tendere è pertanto quello in cui tutte le informazioni inerenti i contratti pubblici confluiscano nella piattaforma dell'Autorità, che dovrà contenere sia i dati ricavati in sede di acquisizione del CIG sia gli atti di cui alla piattaforma dell'art. 29 del Codice, assicurando al contempo l'effettiva pubblicazione degli stessi sulla piattaforma unica sui contratti pubblici dell'Autorità di cui all'art. 73 del D.Lgs. n. 50/2016.

Per raggiungere lo scopo di alimentare la suddetta piattaforma risulta evidente la necessità di evolvere il modello di organizzazione dell'Osservatorio dei contratti pubblici, istituito dalla L. n. 109/1994 come Osservatorio dei lavori pubblici. In quegli anni (1994) la rete Internet era ancora poco conosciuta. Il legislatore aveva quindi immaginato un presidio territoriale per la raccolta dei dati di monitoraggio sui contratti pubblici, strutturando l'Osservatorio in una sezione centrale, presso l'allora Autorità di vigilanza, e in 21 sezioni regionali presso le sedi delle Regioni e delle Province Autonome, funzionalmente dipendenti dall'Autorità ma gerarchicamente dipendenti dalle Regioni. Nel 2000, quando l'Osservatorio avviò effettivamente la sua attività, Internet aveva già espresso gran parte delle sue potenzialità di interconnessione e ubiquità e la raccolta dei dati "decentrata" era ormai un paradigma superato.

Tuttavia, il modello organizzativo per la rilevazione dei dati è stato mantenuto in vita

e ha da sempre sofferto di questa parcellizzazione con una situazione estremamente eterogenea a livello nazionale.
Nel tempo, inoltre, alcune Regioni hanno trasformato la sezione regionale dell'Osservatorio in un Osservatorio Regionale, spostando sempre più la dipendenza funzionale dall'Osservatorio Centrale verso la dipendenza gerarchica dalla Regione. In molti hanno realizzato sistemi informatici per la rilevazione dei dati degli appalti del territorio speculari a quello centrale, al quale riversano le informazioni con tempi e modi molto diversi tra loro. Da ultimo, l'art. 29, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016 ha ulteriormente rafforzato il ruolo di presidio del territorio prevedendo che tutti gli obblighi informativi previsti dal Codice siano mediati dai sistemi informatici Regionali.
La stratificazione di questi interventi ha avuto un riflesso estremamente negativo sul flusso informativo degli appalti arrivando al paradosso, per le Stazioni Appaltanti che realizzano lavori e infrastrutture sovraregionali, di avere come interlocutori sia le diverse regioni sui cui territori insiste l'opera, sia l'Osservatorio Centrale, in aperta violazione del principio dell'unico invio dei dati. Inoltre, negli anni, l'Osservatorio Centrale ha dovuto sacrificare la conoscenza di fette importanti del mercato vigilato a causa dell'inerzia di alcune sezioni regionali nel presidio del territorio e nell'adeguamento dei sistemi di rilevazione.
Ad oggi esistono 10 sistemi diversi per la rilevazione degli stessi dati, secondo regole definite dall'Osservatorio Centrale di concerto con le Regioni. È del tutto evidente che la Regione più lenta o meno efficiente rallenta l'intero sistema nazionale.
Facendo tesoro dell'esperienza maturata, il modello di organizzazione potrebbe essere rivisitato per ottenere i seguenti obiettivi: 1) razionalizzazione del modello di condivisione delle informazioni; 2) spinta verso la digitalizzazione; 3) supporto alle Stazioni Appaltanti nelle fasi di attivazione e gestione dell'appalto.
In questo modello, l'Osservatorio Regionale o la sezione regionale dell'Osservatorio passa da essere il tramite ridondante per la trasmissione di informazioni dalla Stazione Appaltante alla BDNCP a gestore diretto della piattaforma telematica per l'espletamento delle gare e soggetto di riferimento a supporto per le Stazioni Appaltanti del territorio. In tal modo si accelererebbero anche i processi per l'acquisizione dei dati sugli appalti nella BDNCP e tali dati sarebbero direttamente disponibili e accessibili e quindi resi trasparenti attraverso l'apertura di quest'unica Banca Dati.

2.10.2.3. Ruolo della BDNCP come strumento di monitoraggio del mercato degli appalti pubblici ai fini del soddisfacimento della condizionalità abilitante all'utilizzo dei fondi comunitari

In relazione alla condizione abilitante orizzontale riguardante l'esistenza di efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici prevista dalla normativa sull'utilizzo dei fondi comunitari, la BDNCP riveste un ruolo di primaria importanza, prevedendo la rilevazioni dei dati idonei al monitoraggio e alla analisi dei dati relativi alle procedure di gara e ai contratti di appalto[10].

10. A tal riguardo, l'ANAC ha affiancato il Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri nel negoziato sul Regolamento Ue per l'accesso ai finanziamenti previsti nel ciclo di programmazione 2021-2027. Nell'intento di ridurre la frammentazione attualmente esistente, a partire dal prossimo 1° gennaio 2021

La BDNCP raccoglie infatti sistematicamente i dati sullo svolgimento delle gare e procede a puntuali analisi degli stessi, attraverso la predisposizione con cadenza quadrimestrale di rapporti sull'andamento del mercato dei contratti pubblici, oltre che di una relazione annuale che viene inviata al Governo e al Parlamento.
Nei rapporti quadrimestrali sono rappresentati i principali andamenti del mercato degli appalti in Italia; i rapporti sono suddivisi in 4 sezioni di cui una generale contenente le statistiche aggregate dei contratti pubblici e tre sezioni di dettaglio - in cui viene effettuata un'analisi comparata con il quadrimestre dell'anno precedente - relative alle diverse tipologie di contratto (lavori, servizi e forniture).
Nella relazione annuale sono riportati i dati sull'andamento del mercato dell'anno precedente, oltre a un'analisi dettagliata sull'attività svolta con particolare riferimento, per quanto riguarda alla contrattualistica pubblica, alle disfunzioni riscontrate nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 213, comma 3, lett. e) del Codice dei contratti pubblici). La Relazione viene presentata, di regola nel mese di giugno in una delle due ali del Parlamento, alla presenza delle massime cariche dello Stato; nella presentazione il Presidente, oltre a illustrare i risultati raggiunti, dà conto delle problematiche presenti e propone, se del caso, opportuni interventi per superare le criticità riscontrate.
Per quanto concerne la vigilanza e il monitoraggio sugli appalti, si rappresenta che ANAC conduce anche accertamenti ispettivi e indagini di vigilanza a partire dalle anomalie che emergono dall'analisi dei dati presenti nella Banca dati ed è abilitata ad adottare, d'ufficio o su segnalazioni e denunce derivanti dalle Amministrazioni pubbliche, incluse le Autorità giudiziarie amministrative e contabili, provvedimenti di vigilanza, i cui esiti sono pubblicati sul sito dell'Autorità e riassunti nella Relazione annuale. Oltre ai provvedimenti avviati a seguito dell'osservazione dei dati presenti nella BDNCP, ANAC avvia procedimenti anche su istanza di parte, ovvero denunce o segnalazioni su possibili anomalie relative alle fasi di gara.
In particolare si segnalano i provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 211 e 213, comma 3, lettere a), b), g) del Codice dei contratti pubblici. Questi ultimi atti vengono generalmente adottati mediante delibera del Consiglio dell'Autorità con l'accertamento di atti illegittimi o irregolari della procedura di gara o dell'esecuzione del contratto, eventualmente accompagnato da raccomandazioni con cui le stazioni appaltanti interessate vengono esortate a rimuovere le illegittimità o irregolarità riscontrate ovvero ad adottare atti volti a prevenire, per il futuro, il ripetersi di tali illegittimità e irregolarità.
Ai sensi dell'art. 211, commi 1 bis e 1 ter, l'ANAC è altresì legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti rela-

la Commissione Ue ha previsto una serie di disposizioni comuni per sette fondi a gestione concorrente (Fondo di coesione, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus, Fondo Asilo e migrazione, Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, Fondo per la Sicurezza interna). Per accedere ai fondi comunitari sono tuttavia previste stringenti condizionalità che i Paesi membri devono dimostrare di rispettare. In quest'ottica l'ANAC ha fornito il suo contributo, essendo l'amministrazione capofila che ha redatto nel mese di giugno la relazione finale da presentare alla Commissione europea sul cruciale tema dei meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici, a ulteriore riconoscimento del ruolo centrale dell'Autorità nel settore dei contratti pubblici, in termini di regolazione, vigilanza e supporto tecnico, anche in un campo fondamentale come quello dei fondi comunitari.

tivi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Nel caso di provvedimenti viziati da gravi violazioni del Codice dei contratti pubblici, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione l'ANAC emette un parere motivato nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati.
Qualora la stazione appaltante non si conformi al medesimo entro il termine assegnato dall'ANAC, comunque non superiore a sessanta giorni dalla trasmissione, l'ANAC può presentare ricorso innanzi al giudice amministrativo per farne dichiarare la illegittimità e disporne l'annullamento.
Tra le gravi violazioni delle norme in materia di contratti pubblici, che legittimano l'Autorità a emettere un parere motivato ed eventualmente a ricorrere al giudice amministrativo, si ricordano: l'affidamento di contratti pubblici senza previa pubblicazione di bando o avviso nella GUUE, nella GURI, sul profilo di committente della stazione appaltante; l'affidamento mediante procedura diversa da quella aperta e ristretta fuori dai casi consentiti, e quando questo abbia determinato l'omissione di bando o avviso; la mancata esclusione di un concorrente per il quale ricorra uno dei motivi previsti dall'art. 80 del Codice; appalto, o concessione, affidato in presenza di una grave violazione degli obblighi procedurali direttamente derivanti dai trattati, dalle direttive Ue e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.
Oltre a un'attività di accertamento di anomalie nella conduzione di contratti pubblici ex-post, ANAC ha attivato una serie di misure tese a prevenire l'insorgenza di violazioni alla normativa sulla contrattualistica pubblica, tra le quali si segnalano la predisposizione di Linee guida e di altri atti di indirizzo a favore delle stazioni appaltanti, la vigilanza collaborativa con l'obiettivo di accompagnare le stazioni appaltanti nella fase di affidamento degli appalti e i pareri di precontenzioso che hanno l'obiettivo di risolvere eventuali conflitti che dovessero sorgere tra stazioni appaltanti e operatori economici con relazione ai contratti pubblici.
Si evidenzia tra l'altro che nel piano di lavoro di ISA² di quest'anno, nel cui Comitato di gestione l'Italia è rappresentata da AgID, è stata inserita, su proposta di AgID, una nuova sotto-azione "*European public procurement interoperability – eProcurement Analytics*", che ha proprio l'obiettivo di analizzare i dati relativi agli appalti pubblici per migliorare le strategie pubbliche in questo settore. L'infrastruttura esporrà le informazioni rilevanti sugli appalti pubblici in Europa come *linked open data*, sulla base di una struttura comune centralizzata, che utilizza l'*eProcurement Ontology* sviluppata dal *Publications Office*, e riutilizzerà i dati dei nuovi formulari elettronici (c.d. *eForms*).
La disponibilità di tali dati, che vengono raccolti e analizzati a livello centrale, fornirà alle imprese e alla società civile un punto di riferimento di facile utilizzo a fini di monitoraggio. Tra l'altro, la fornitura di un'infrastruttura e di strumenti di analisi dei dati per il monitoraggio agevolerà gli Stati membri nell'istituzione di strumenti simili a livello nazionale, garantendo nel contempo un approccio coerente. La disponibilità di una migliore qualità dei dati e la fornitura di *dashboard* per visualizzare le dinamiche degli appalti (ad es. esecuzione dei contratti, previsioni di spesa, anomalie, ecc.) consentiranno inoltre ai governi e alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere decisioni più informate sulla spesa pubblica, supportando le politiche e gli obiettivi richiesti.
La BDNCP consente altresì l'implementazione di misure finalizzate alla rilevazione di operazioni sospette che pregiudichino o che siano passibili di pregiudicare il mercato

concorrenziale degli appalti pubblici e alla comunicazione delle stesse alle autorità competenti per la relativa repressione.
Nell'ordinamento italiano, sia l'ANAC che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) svolgono da sempre un ruolo attivo volto ad arginare la diffusione di fenomeni anticoncorrenziali che alterino il corretto funzionamento del mercato nel settore degli appalti pubblici e a contrastarne la relativa diffusione, anche attraverso la irrogazione di sanzioni da parte della AGCM nei confronti di imprese partecipanti ad accordi collusivi volti ad alterare le dinamiche competitive in occasione di gare pubbliche.

2.10.3. Una prima elaborazione sperimentale di indicatori di rischio corruttivo basati sulle informazioni presenti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici

2.10.3.1. Premessa metodologica

Tra i possibili indicatori di rischio corruttivo individuati su base logico-deduttiva in materia di contratti pubblici[11], a titolo meramente esemplificativo sono stati calcolati i valori di quelli in prima battuta ritenuti più "significativi", elaborati a partire dai dati contenuti nella BDNCP[12].
Trattasi di otto indicatori, ciascuno calcolato per singola amministrazione e poi riaggregato per livello territoriale (provincia e regione), sui cui sono state innanzitutto effettuate analisi finalizzate allo studio del loro comportamento congiunto.
Si precisa che gli indicatori proposti, allo stato di avanzamento del progetto, non possono essere considerati indicatori di corruzione in senso stretto, ma indici che misurano comportamenti difformi rispetto a quelli mediamente registrati e la cui "devianza" può in qualche modo essere "intuitivamente collegata" al fenomeno corruttivo. Trattasi pertanto di "indizi" che, su base logico-deduttiva, potrebbero astrattamente celare fenomeni corruttivi, ma anche essere pienamente giustificati da circostanze diverse. In tal senso essi vanno letti come delle *red flags* che potrebbero indurre le Autorità competenti a vario titolo a monitorare le Amministrazioni nelle quali i valori degli indici sono risultati particolarmente anomali al fine di verificarne le effettive motivazioni
Il passaggio successivo è infatti la verifica statistica a posteriori, su base scientifica empirico-induttiva, della capacità di tali indicatori a descrivere effettivamente il fenomeno corruttivo, che presuppone un'analisi più approfondita e la loro validazione scientifica.

11. Al riguardo, si veda anche l'Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche – Report finale, ANAC, 2017; G. Marino e F. Sbicca (a cura di), "Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo", Anac, 2018
12. Si ricorda che nella BDNCP vengono raccolti numerosi dati relativi alle diverse fasi del ciclo di vita degli appalti. Mettere in relazione le suddette informazioni (integrandole eventualmente con informazioni provenienti da altre banche dati) può infatti consentire la creazione di un sistema di *red flags*, che può peraltro permettere di indirizzare l'attività di vigilanza in modo mirato verso le situazioni potenzialmente a maggior rischio corruttivo. In particolare, l'insieme dei dati da elaborare è stato costruito cercando di individuare: 1) un insieme omogeneo di appalti pubblici (ciò al fine di assicurare la corretta confrontabilità degli stessi); 2) regole di "*data quality*" generalizzate. A tale scopo sono stati estratti da BDNCP gli appalti di lavori aggiudicati e banditi da un insieme di "enti locali" (regioni, province, comuni, unioni di comuni, enti per l'edilizia residenziale pubblica e comunità montane) di importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 5.000.000 di euro (in totale, quasi 93.000 appalti), arrivando a popolare, previe complesse elaborazioni e operazioni di *data quality*, un database composto da circa 80.193 appalti.

Va infine osservato che, in questa fase sperimentale dell'analisi degli indicatori sui contratti pubblici, sono state fatte alcune scelte "soggettive" in relazione ai "filtri" da applicare e alle regole di coerenza/qualità dei dati presi in considerazione. Tali scelte, ovviamente, potrebbero in parte incidere sui risultati finali e vanno pertanto parimenti approfondite ed eventualmente riviste.
Infine, si precisa che le elaborazioni sono state fatte a livello di amministrazione provinciale, ma in tale sede per evidenti limiti di spazio sono presentate le elaborazioni a livello più aggregato, quello regionale.

2.10.3.2. Gli indicatori in azione

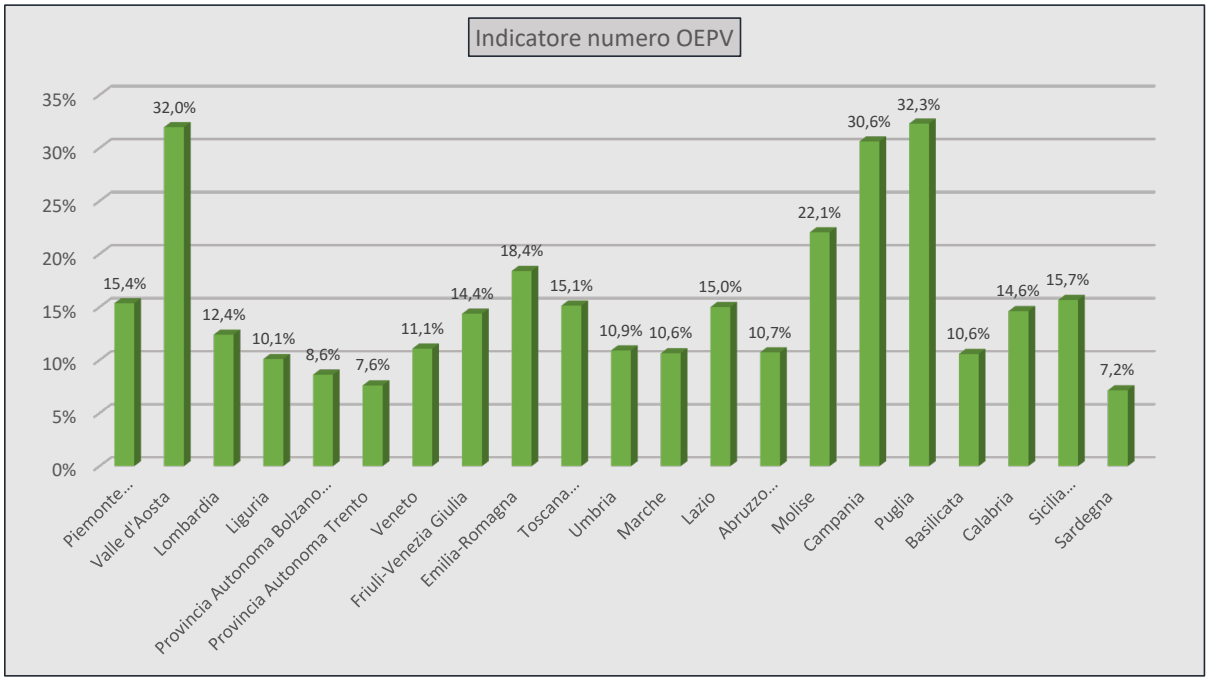
1. **Indicatore relativo alle procedure che utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**

$$\mathbf{Ioepv_{i,t}} = \frac{\mathbf{Noepv_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}}}$$

L'indicatore rileva la frazione di appalti aggiudicati utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t (il termine $\mathbf{Noepv_{i,t}}$ rappresenta il numero dei bandi/affidamenti della i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t nei quali viene adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e $\mathbf{NTP_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t).
L'offerta economicamente più vantaggiosa (di seguito OEPV), sebbene trovi con l'introduzione delle nuove direttive uno spazio preminente come criterio di scelta del contraente, presenta intrinsecamente un grado più elevato di discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso e, quindi, una teorica maggiore "permeabilità" al fenomeno corruttivo[13].
Ne consegue che un valore elevato dello stesso potrebbe indicare un eccesso nel utilizzo di procedure discrezionali anche quando queste non sono opportune.
L'indicatore è stato calcolato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regione/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili - 1.674 amministrazioni)[14].
L'indicatore medio a livello nazionale è pari a 15,2%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

13. Sotto il profilo economico l'utilizzo dell'OEPV è teoricamente più indicato per appalti complessi mentre il criterio del prezzo più basso sarebbe da preferire per appalti con componenti standardizzate.
14. Al fine di rendere maggiormente omogeneo il confronto tra le diverse amministrazioni (in termini di grandezza), l'indicatore è stato calcolato limitatamente agli appalti di importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 2.000.000 di euro.

Grafico 1. Indicatore numero OEPV



2. Indicatore sul numero delle procedure negoziate rispetto alle procedure aperte

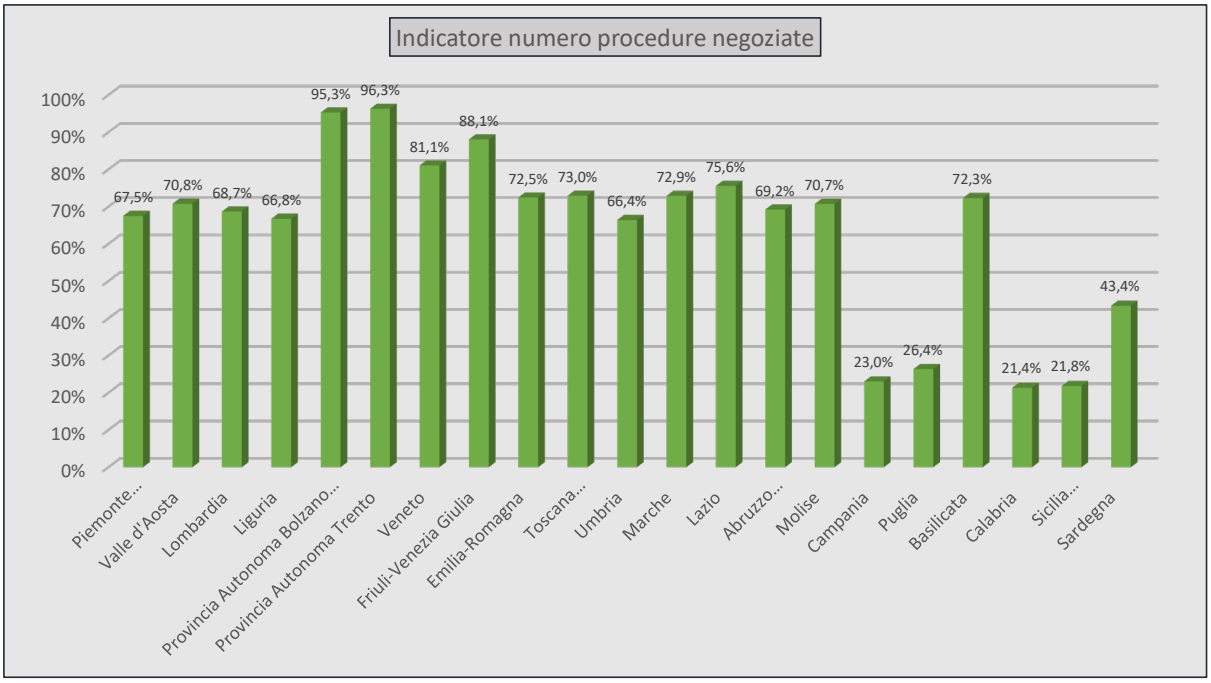
$$\mathbf{Inegoz_{i,t}} = \frac{\mathbf{Nnegoz_{i,t}}}{\mathbf{NTP^{n,a}_{i,t}}}$$

L'indicatore rileva la frazione di procedure negoziate (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando) sul totale delle procedure (considerando solo procedure negoziate e aperte)[15] dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t (il termine $\mathbf{Nnegoz_{i,t}}$ rappresenta il numero dei bandi/affidamenti della i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t in cui è stata attivata una procedura negoziata e $\mathbf{NTP^{n,a}_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t escludendo le procedure diverse da negoziata e aperta).
L'indicatore, al pari del precedente, non segnala di per sé alcuna illegittimità, dacché le procedure diverse da quelle aperte possono rispettare da un lato tutti i requisiti imposti dalla normativa vigente, dall'altro lato indicare una scelta strategica dell'Amministrazione volta a limitare il mercato a imprese note, magari locali, con le quali l'Amministrazione ha avuto già rapporti e non ha riscontrato problemi in sede di esecuzione dei lavori.
In linea generale, tuttavia, un'elevata percentuale di procedure negoziate, unitamente magari ad altri indicatori di rischio, potrebbe segnalare situazioni "anomale" da monitorare in maniera specifica.

15. Parimenti a quanto fatto per l'indicatore OEPV e per ragioni simili l'analisi è stata limitata appalti di importo a base d'asta compreso tra 150.000 euro e 1.000.000 di euro.

L'indicatore è stato calcolato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regione/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili - 1.498 amministrazioni).
L'indicatore medio nazionale è pari a 63,9%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

Grafico 2. Indicatore numero procedure negoziate

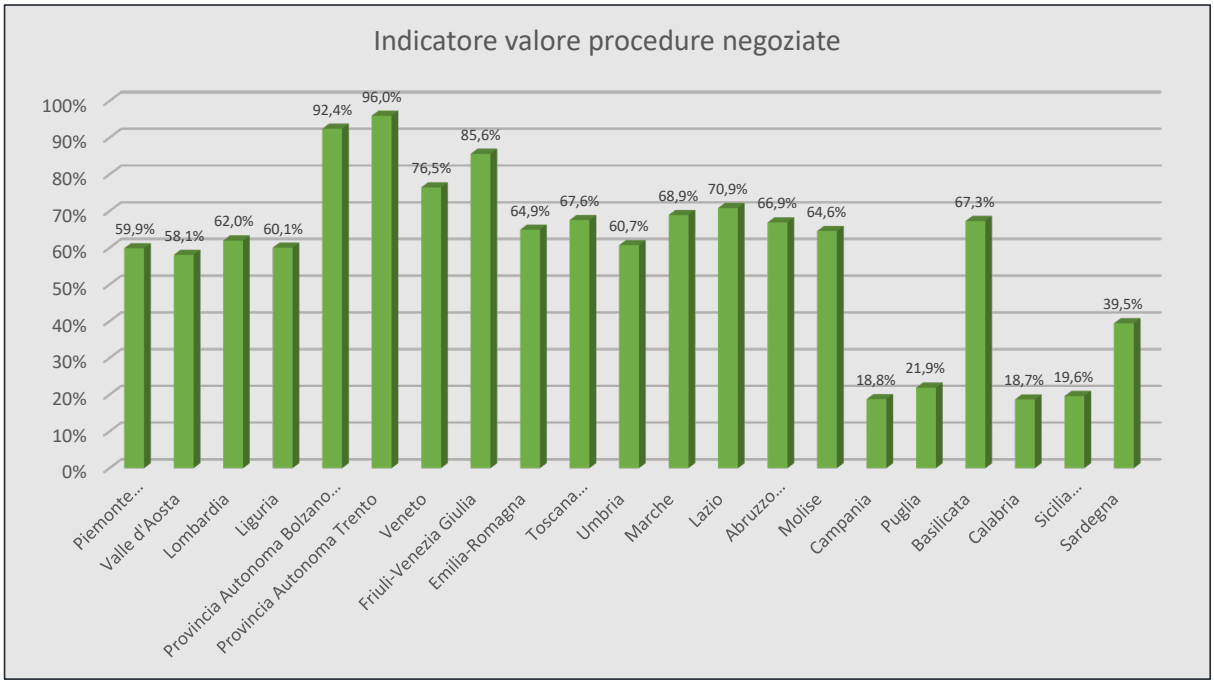


3. Indicatore sul valore delle procedure non aperte

$$\mathbf{IVnegoz_{i,t}} = \frac{\mathbf{Vnegoz_{i,t}}}{\mathbf{VTP_{i,t}^{n,a}}}$$

L'indicatore è analogo al precedente (2) con l'unica differenza di considerare il valore economico delle procedure negoziate sul valore totale delle procedure attivate (negoziate e aperte).
L'indicatore è stato calcolato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regioni/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili - 1.498 amministrazioni).
L'indicatore medio nazionale è pari a 58,2%. Il grafico sottostante riporta i valori degli indici nelle diverse Regioni.

Grafico 3. Indicatore valore procedure negoziate

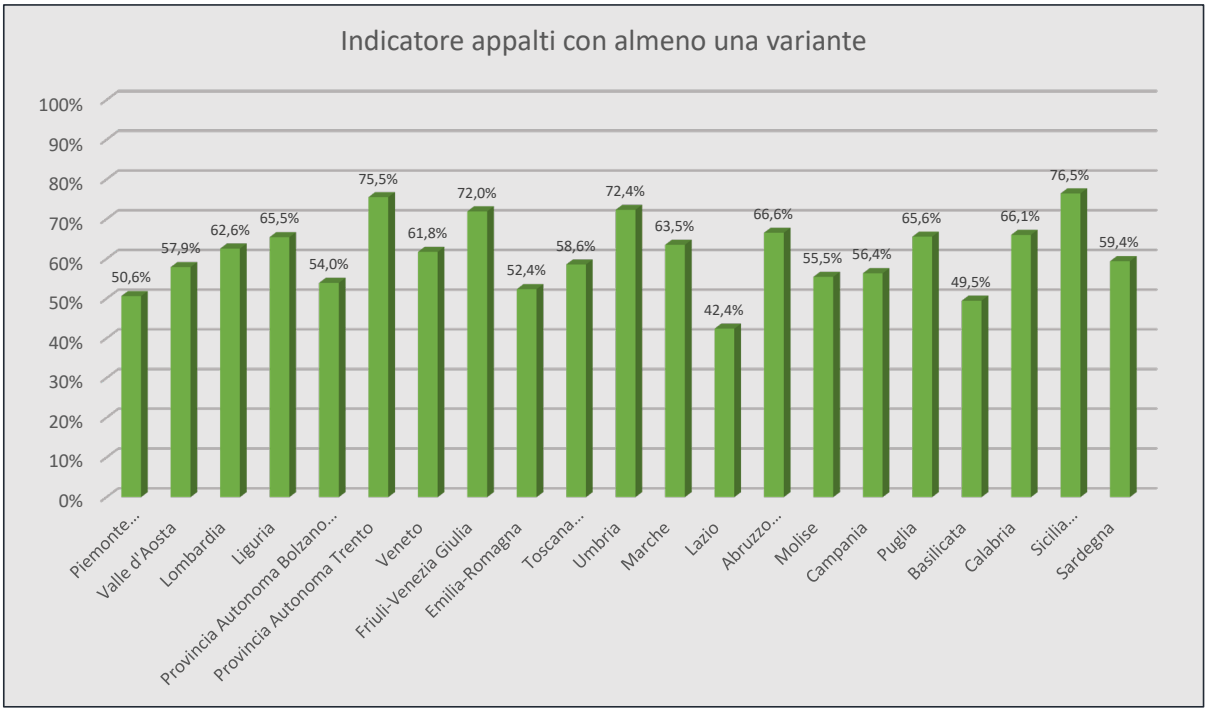


4. Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante

$$\mathbf{Ivar_{i,t}} = \frac{\mathbf{Nvar_{i,t}}}{\mathbf{NTA_{i,t}^{concl}}}$$

L'indicatore indica la frazione di contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da variante\i in corso d'opera dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t (il termine $\mathbf{Nvar_{i,t}}$ rappresenta il numero di contratti in cui è presente almeno una variante dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t e $\mathbf{NTA_{i,t}^{concl}}$ è il numero di contratti aggiudicati e conclusi – escludendo i contratti interrotti e/o risolti - dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento).
L'indicatore può effettivamente segnalare una "patologia" in determinate circostanze, ad esempio nei casi di varianti necessarie a superare possibili errori progettuali. Al fine di riferirsi a un insieme omogeneo di contratti, l'indicatore è stato calcolato per le sole procedure che risultano concluse (fine lavori) per le quali non vi è stata una comunicazione di interruzione o risoluzione contrattuale.
L'indice, al pari dei precedenti, viene determinato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regione/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili – 840 amministrazioni).
L'indicatore medio nazionale è pari al 60,9%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

Grafico 4. Indicatore appalti con almeno una variante



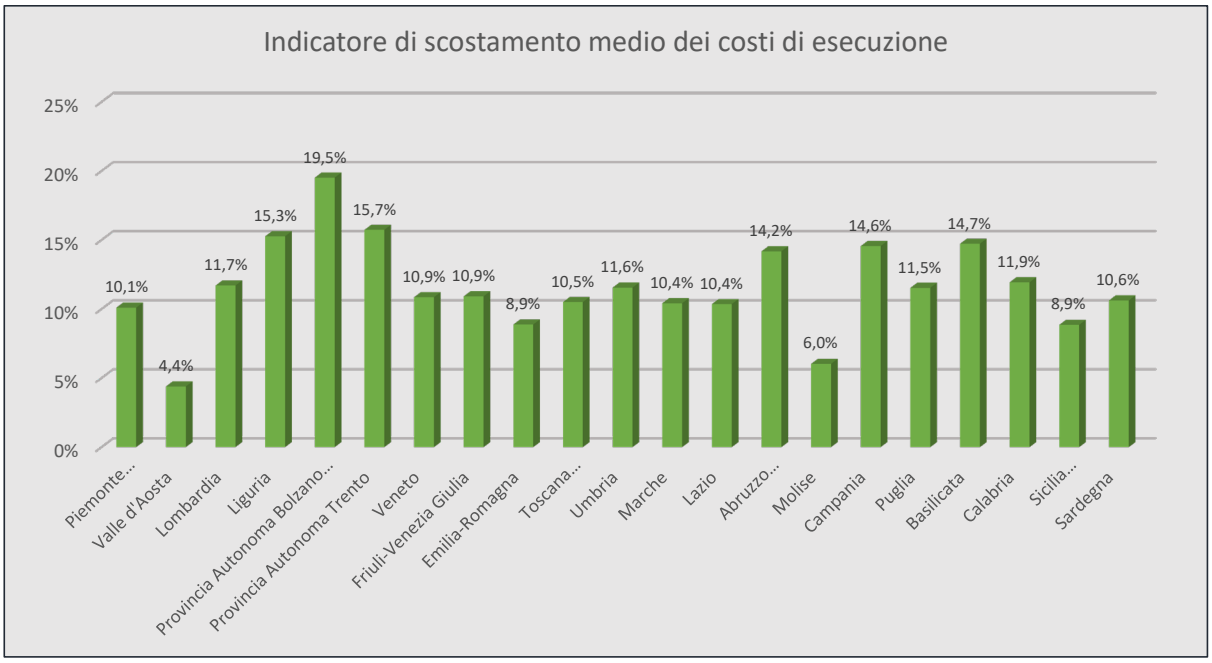
5. Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione

$$\mathbf{Isc_{i,t}} = \frac{\mathbf{1}}{\mathbf{NTA_{i,t}}}\left(\sum_{\mathbf{k=1}}^{\mathbf{NTA_{i,t}}} \frac{\mathbf{Imp_fin_{k,i,t}}}{\mathbf{Imp_agg_{k,i,t}}}\right)$$

L'indicatore rileva lo scostamento dei costi calcolato come media aritmetica dei rapporti tra costo effettivo (importo finale) dell'appalto e costo preventivato (importo di aggiudicazione) dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t (i termini $\mathbf{Imp_fin_{k,i,t}}$ e $\mathbf{Imp_agg_{k,i,t}}$ rappresentano rispettivamente l'importo finale e l'importo di aggiudicazione della k-esima procedura dell'i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine $\mathbf{NTA_{i,t}}$ rappresenta il numero di aggiudicazioni dell'i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t).
L'indicatore può essere utile a valutare eventuali comportamenti di "*moral hazard*" in corso di esecuzione del contratto. Può accadere, infatti, che alcuni operatori economici facciano ribassi molto forti in sede di aggiudicazione vincendo un determinato contratto per poi recuperare lo sconto dichiarato durante l'esecuzione.
L'aumento dei costi di esecuzione rispetto a quelli inizialmente previsti può essere legato a circostanze impreviste e imprevedibili ed essere pertanto giustificato ma potrebbe anche essere legato a una connivenza tra operatore economico e stazione appaltante per aumentare artificiosamente i costi dell'appalto.
Al fine di riferirsi a un insieme omogeneo di contratti, l'indicatore è stato calcolato per le sole procedure che risultano concluse (fine lavori), per le quali non vi è stata una co-

municazione di interruzione o risoluzione contrattuale e per le quali si è registrato uno scostamento effettivo dei tempi previsti compreso tra -5% e +300% (circa 29.000 record). L'indice viene determinato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regione/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili – 574 amministrazioni).
L'indicatore medio nazionale è pari al 11,9%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

Grafico 5. Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione



6. Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione:

$$\mathbf{Ist_{i,t}} = \frac{\mathbf{1}}{\mathbf{NTA_{i,t}}}\left(\sum_{\mathbf{k=1}}^{\mathbf{NTA_{i,t}}} \frac{\mathbf{Dur_eff_{k,i,t}}}{\mathbf{Dur_prev_{k,i,t}}}\right)$$

L'indicatore rileva lo scostamento dei tempi calcolato come media aritmetica dei rapporti tra durata effettiva dell'appalto e durata prevista dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t (i termini $\mathbf{Dur_eff_{k,i,t}}$ e $\mathbf{Dur_prev_{k,i,t}}$ rappresentano rispettivamente la durata effettiva e la durata prevista della k-esima procedura dell'i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine $\mathbf{NTA_{i,t}}$ rappresenta il numero di aggiudicazioni dell'i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t).
Analogamente all'indicatore sullo scostamento dei costi di esecuzione, l'indicatore di scostamento dei tempi ha la finalità di valutare comportamenti opportunistici da parte dell'operatore economico eventualmente assecondati dalla stazione appaltante. Anche questo indicatore, come il precedente, deve essere letto con prudenza. Infatti,

eventuali scostamenti tra tempi di realizzazione previsti e tempi effettivi possono essere giustificati da sospensioni legittime.
Al fine di riferirsi a un insieme omogeneo di contratti, l'indicatore è stato calcolato per le sole procedure che risultano concluse (fine lavori), per le quali non vi è stata una comunicazione di interruzione o risoluzione contrattuale, per le quali la durata prevista dei lavori sia compresa tra 2 mesi e 3 anni e vi sia uno scostamento effettivo dei tempi previsti compreso tra -33,3% e +600% (circa 44.000 record). L'indice viene determinato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regioni/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili – 840 amministrazioni).
L'indicatore medio nazionale è pari al 88,2%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

Grafico 6. Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti

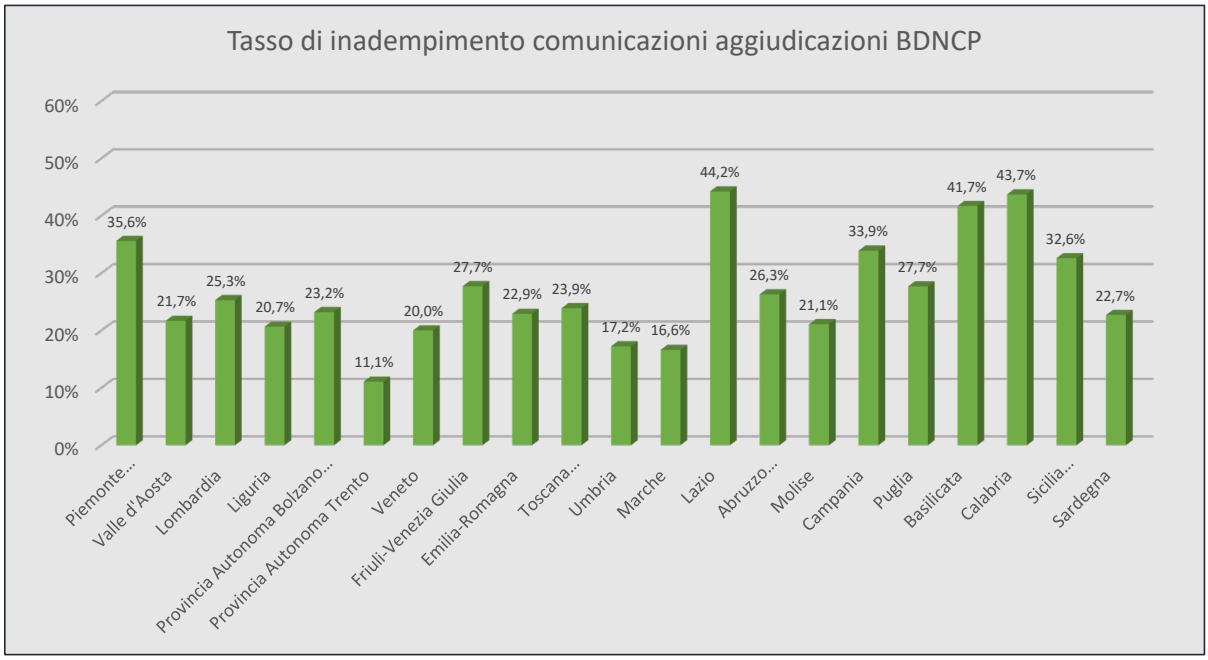
7. Indicatore tasso inadempimento comunicazioni BDNCP (bandi/aggiudicazioni):

$$\mathbf{Icom_agg_{i,t}} = \frac{\mathbf{NTA_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}}}$$

L'indicatore misura la frazione di procedure per cui è avvenuta la comunicazione di aggiudicazione all'Autorità rispetto al numero atteso di comunicazioni dell'i-esima stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento t ($\mathbf{NTA_{i,t}}$ rappresenta il numero di aggiudicazioni dell'i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine $\mathbf{NTP_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima stazione appaltante nel periodo di riferimento t).

Le amministrazioni trasmettono (direttamente o tramite gli osservatori regionali) all'ANAC le informazioni relative alle diverse fasi della vita di un contratto (bando, aggiudicazione, inizio lavori, sospensioni, varianti, fine lavori etc..), che confluiscono nella BDNCP, la quale prevede per ogni singola fase una "scheda" *ad hoc*. Si è ipotizzato, in prima battuta e su base puramente logico-deduttiva, che la mancata trasmissione di una scheda potrebbe essere quantomeno indicativa di "*maladministration*" e/o addirittura correlata in modo statisticamente significativo a comportamenti corruttivi.
Si è pertanto pensato di costruire un indice che evidenziasse le mancate comunicazioni, sulla base dell'ipotesi che, se in dato periodo un'amministrazione ha trasmesso all'ANAC 100 schede "*bandi*", è lecito attendersi dalla stessa amministrazione 100 schede "*aggiudicazioni*" (salvo bandi annullati/ cancellati). Si è quindi misurato il livello di inadempimento delle 1.763 amministrazioni prese come riferimento per gli indici sopraelencati (utilizzando i medesimi filtri applicati). In particolare l'indicatore proposto è basato sul rapporto tra il numero di schede "aggiudicazioni" non trasmesse dalla singola amministrazione e il numero di schede "bandi". Valori alti dell'indice individuano amministrazioni potenzialmente da monitorare.
L'indice viene determinato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regioni/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili – 1.763 amministrazioni).
Il tasso di inadempimento medio a livello nazionale è pari al 26,8%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

Grafico 7. Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP

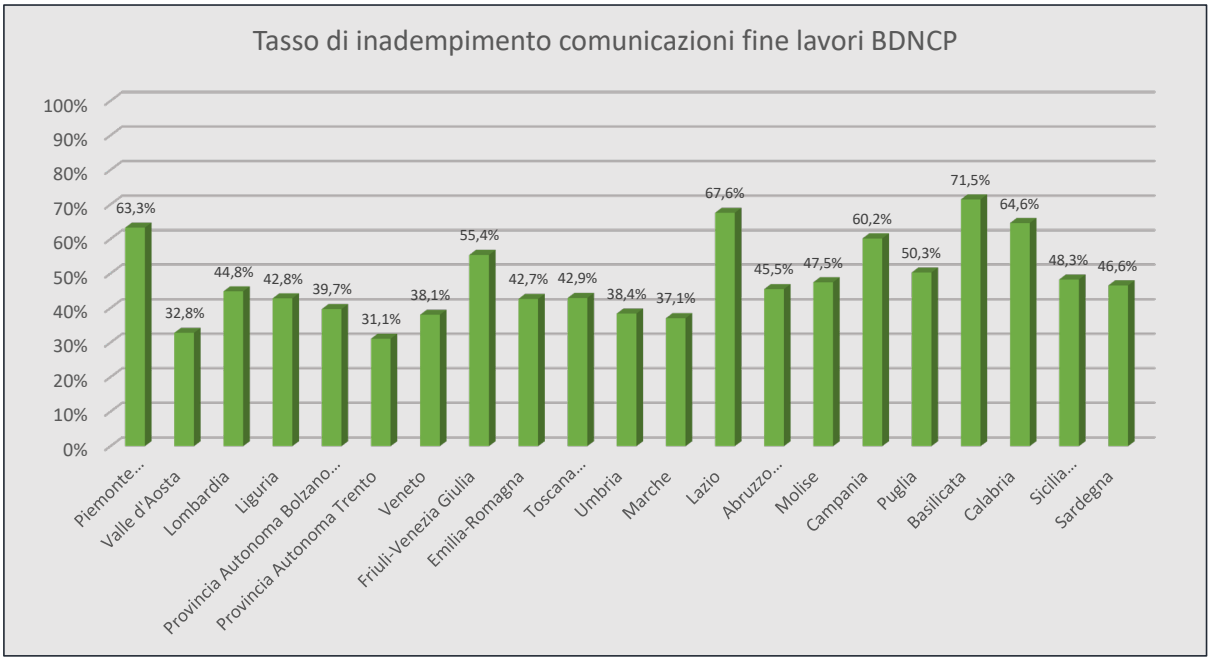


8. Indicatore tasso inadempimento comunicazioni BDNCP bandi/fine lavori

$$\mathbf{Icom_finelav_{i,t}} = \frac{\mathbf{Nfinlav_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}}}$$

L'indicatore è simile al precedente (7) con l'unica differenza che è stata considerata la scheda di fine lavori al posto di quelle di aggiudicazione.
L'indicatore proposto è, quindi, basato sul rapporto tra il numero di schede "fine lavori" non trasmesse dalla singola amministrazione e il numero di schede "bandi".
L'indice viene determinato con riferimento sia alla localizzazione del singolo appalto (regioni/provincia) sia alla singola amministrazione (per tutte le stazioni appaltanti per le quali si dispone di almeno 10 appalti elaborabili – 1.763 amministrazioni).
Il tasso di inadempimento medio delle 1.763 amministrazioni selezionate è pari al 51,2%. Il grafico sottostante riporta l'indice a livello regionale.

Grafico 8. Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP



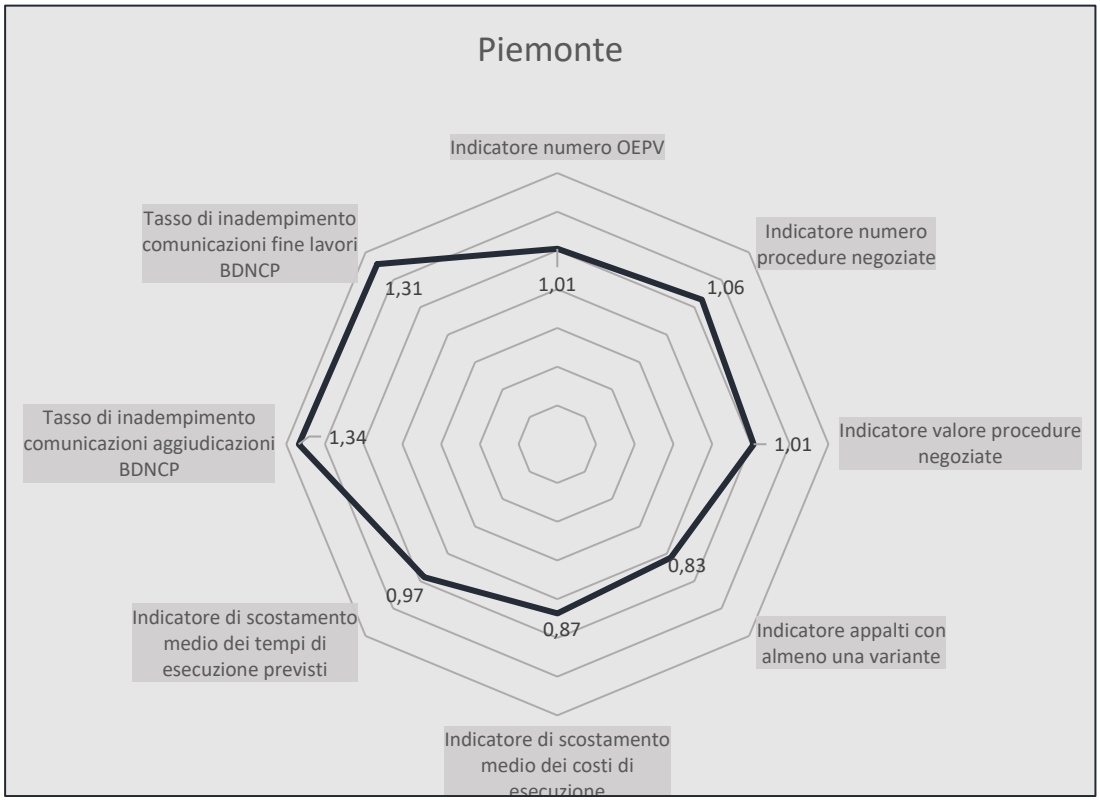
La tabella di seguito riportata contiene i valori degli indicatori a livello regionale

Tabella 1. Valori degli indicatori a livello regionale

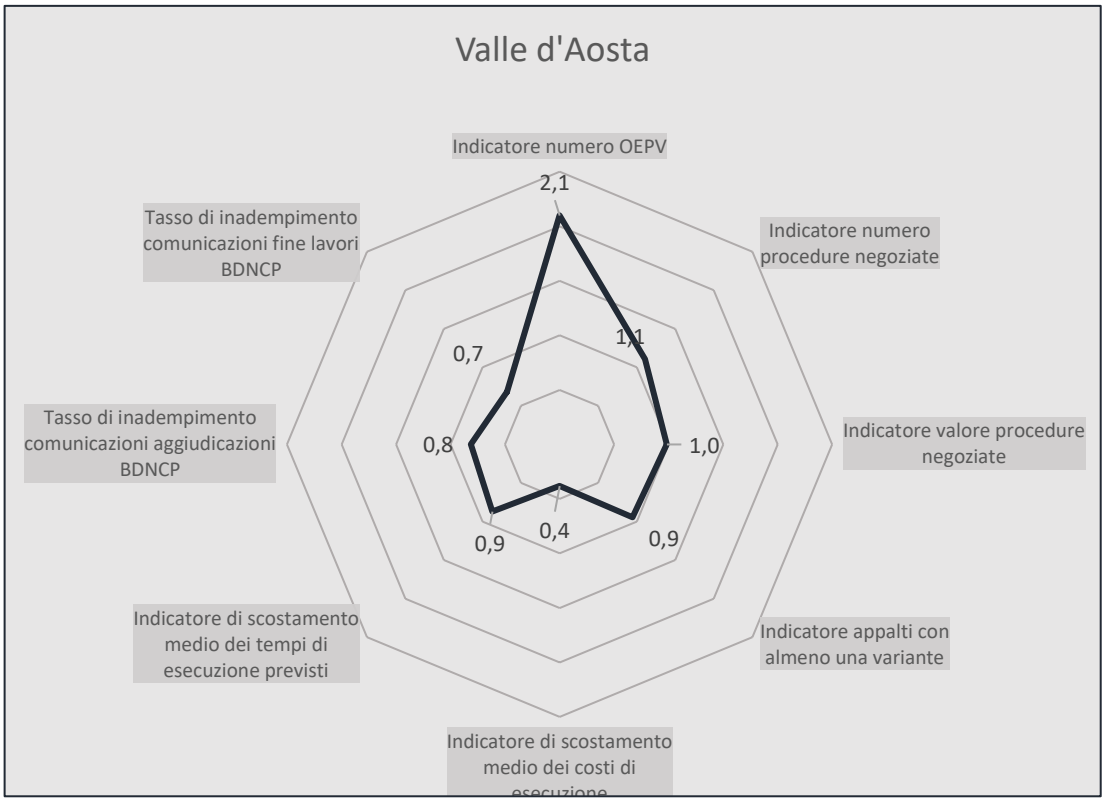
Ripartizione geografica	Denominazione regione	Indicatore numero OEPV	Indicatore numero procedure negoziate	Indicatore valore procedure negoziate	Indicatore appalti con almeno una variante	Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione	Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti	Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP	Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
Nord-ovest	Piemonte	15,4%	67,5%	59,9%	50,6%	10,1%	89,1%	35,6%	63,3%
	Valle d'Aosta	32,0%	70,8%	58,1%	57,9%	4,4%	79,9%	21,7%	32,8%
	Lombardia	12,4%	68,7%	62,0%	62,6%	11,7%	79,0%	25,3%	44,8%
	Liguria	10,1%	66,8%	60,1%	65,5%	15,3%	87,1%	20,7%	42,8%
Nord-est	Provincia Autonoma Bolzano	8,6%	95,3%	92,4%	54,0%	19,5%	114,7%	23,2%	39,7%
	Provincia Autonoma Trento	7,6%	96,3%	96,0%	75,5%	15,7%	98,4%	11,1%	31,1%
	Veneto	11,1%	81,1%	76,5%	61,8%	10,9%	75,7%	20,0%	38,1%
	Friuli-Venezia Giulia	14,4%	88,1%	85,6%	72,0%	10,9%	76,8%	27,7%	55,4%
	Emilia-Romagna	18,4%	72,5%	64,9%	52,4%	8,9%	77,9%	22,9%	42,7%
Centro	Toscana	15,1%	73,0%	67,6%	58,6%	10,5%	81,7%	23,9%	42,9%
	Umbria	10,9%	66,4%	60,7%	72,4%	11,6%	103,0%	17,2%	38,4%
	Marche	10,6%	72,9%	68,9%	63,5%	10,4%	82,3%	16,6%	37,1%
	Lazio	15,0%	75,6%	70,9%	42,4%	10,4%	82,5%	44,2%	67,6%
Sud	Abruzzo	10,7%	69,2%	66,9%	66,6%	14,2%	102,7%	26,3%	45,5%
	Molise	22,1%	70,7%	64,6%	55,5%	6,0%	108,6%	21,1%	47,5%
	Campania	30,6%	23,0%	18,8%	56,4%	14,6%	97,3%	33,9%	60,2%
	Puglia	32,3%	26,4%	21,9%	65,6%	11,5%	106,1%	27,7%	50,3%
	Basilicata	10,6%	72,3%	67,3%	49,5%	14,7%	99,7%	41,7%	71,5%
	Calabria	14,6%	21,4%	18,7%	66,1%	11,9%	123,2%	43,7%	64,6%
Isole	Sicilia	15,7%	21,8%	19,6%	76,5%	8,9%	53,5%	32,6%	48,3%
	Sardegna	7,2%	43,4%	39,5%	59,4%	10,6%	105,1%	22,7%	46,6%
Media Nazionale		**15,2%**	**64,0%**	**59,1%**	**61,2%**	**11,6%**	**91,6%**	**26,7%**	**48,2%**

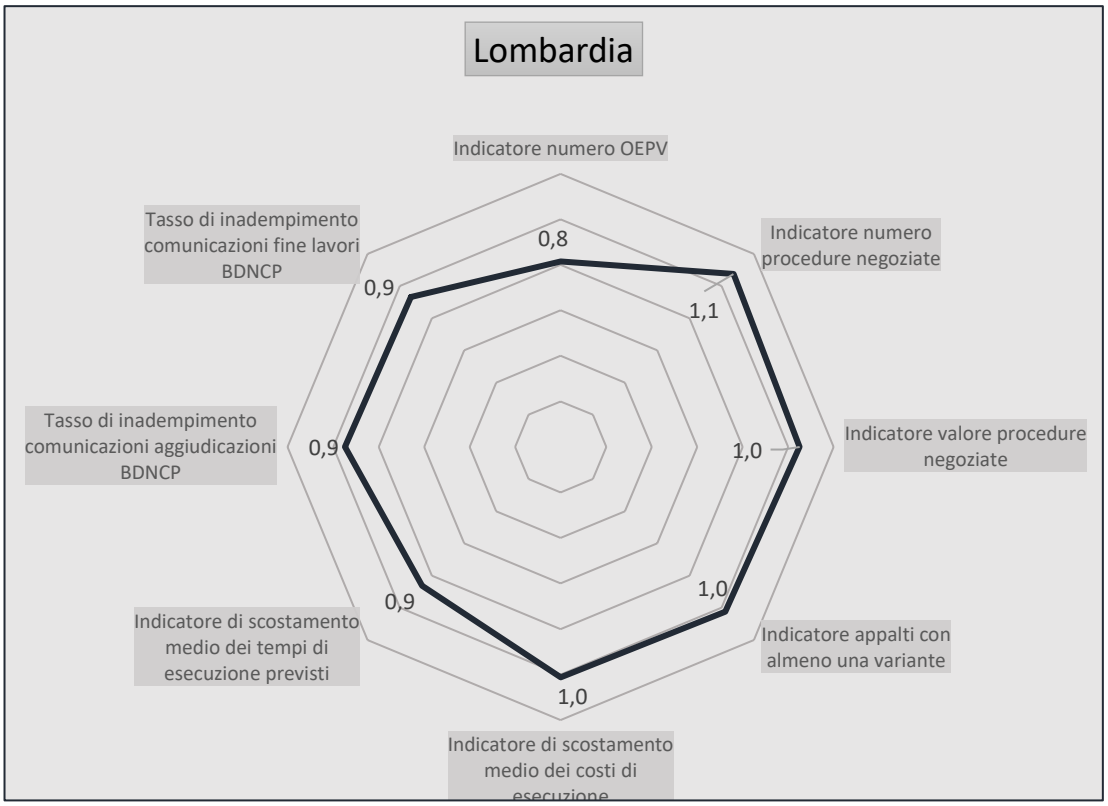
Infine, vengono di seguito presentati dei grafici a "radar", uno per ciascuna Regione, che riportano il confronto del valore assunto da tutti gli indici regionali con quello medio nazionale[16].

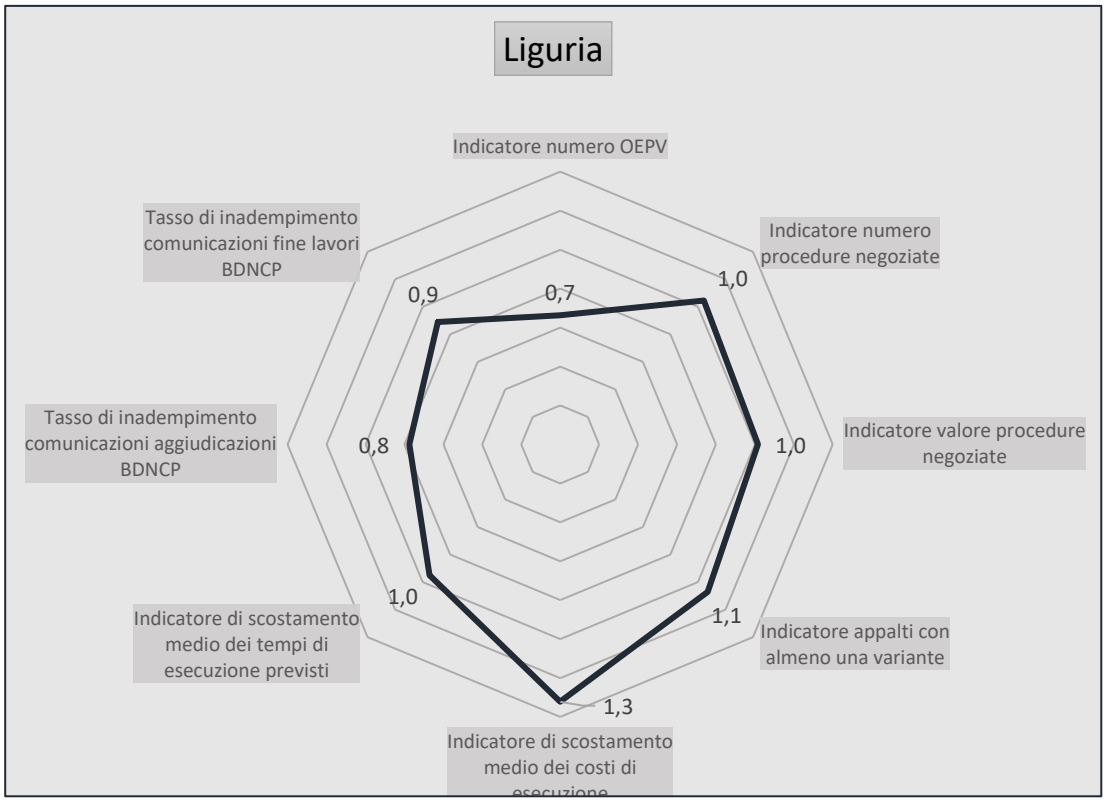
Grafici 9-29. Rapporto indici regionali/indice nazionale.

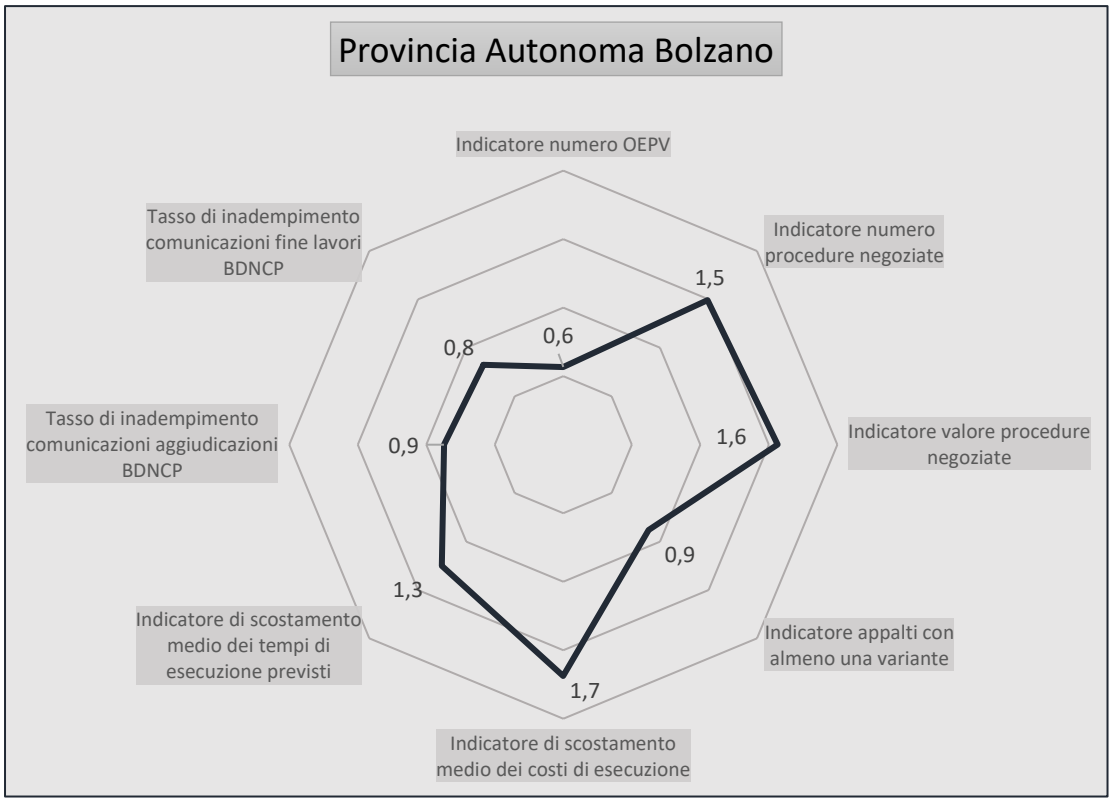


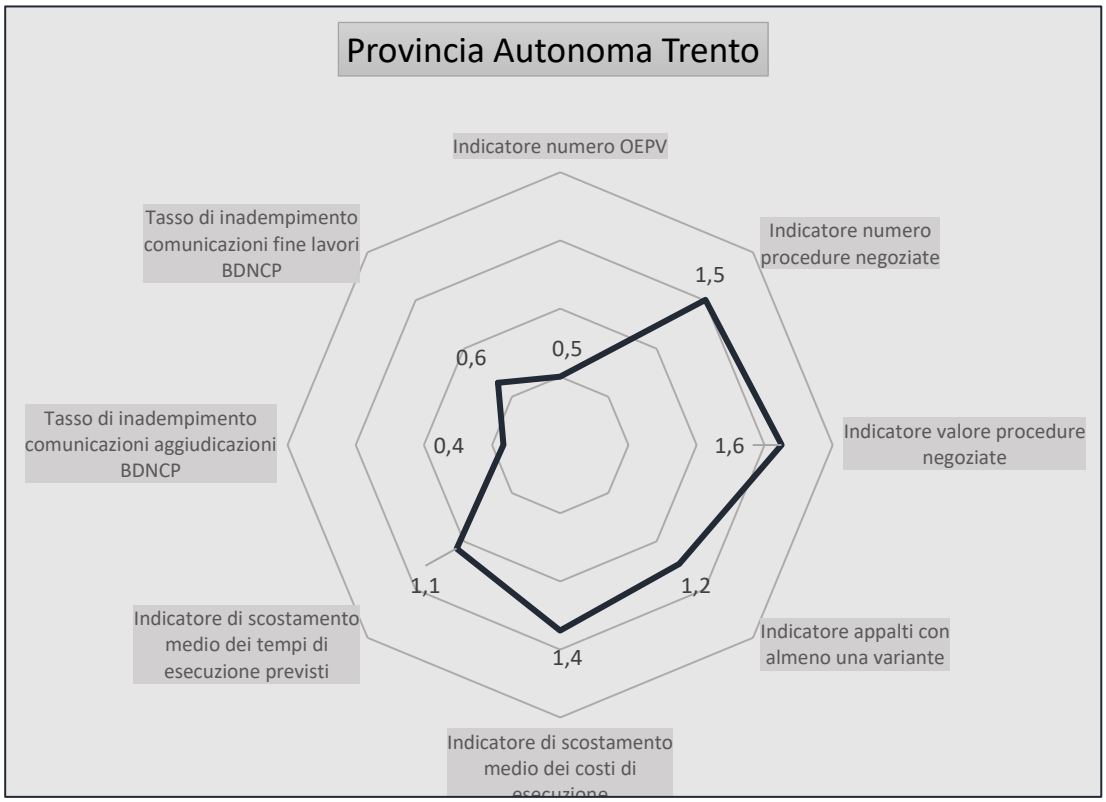
16. Ad esempio, un valore pari al 1 indica che il valore dell'indicatore nella regione coincide con quello medio nazionale; un valore pari 2 indica un valore regionale doppio rispetto al dato nazionale; un valore pari a 0,5 indica che il valore regionale dell'indice è la meta di quello nazionale.

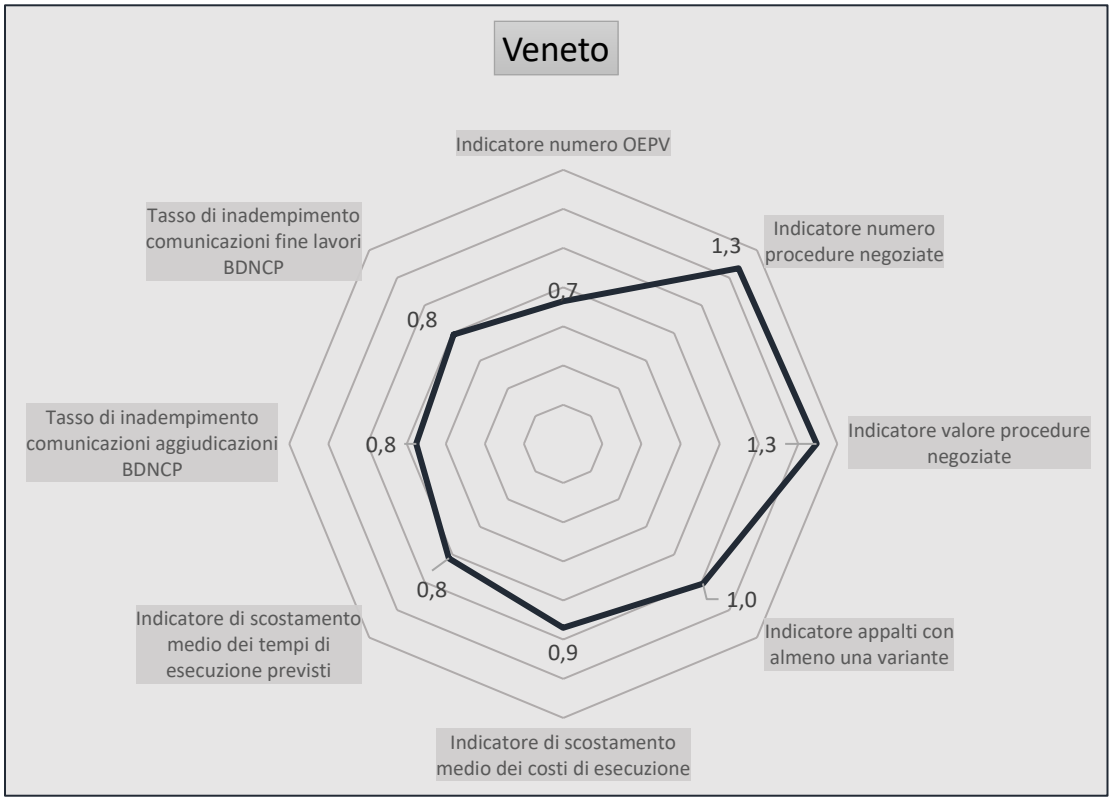

Valle d'Aosta
Indicatore numero OEPV
2,1
Indicatore numero procedure negoziate
1,1
Indicatore valore procedure negoziate
1,0
Indicatore appalti con almeno una variante
0,9
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,4
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,8
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,7

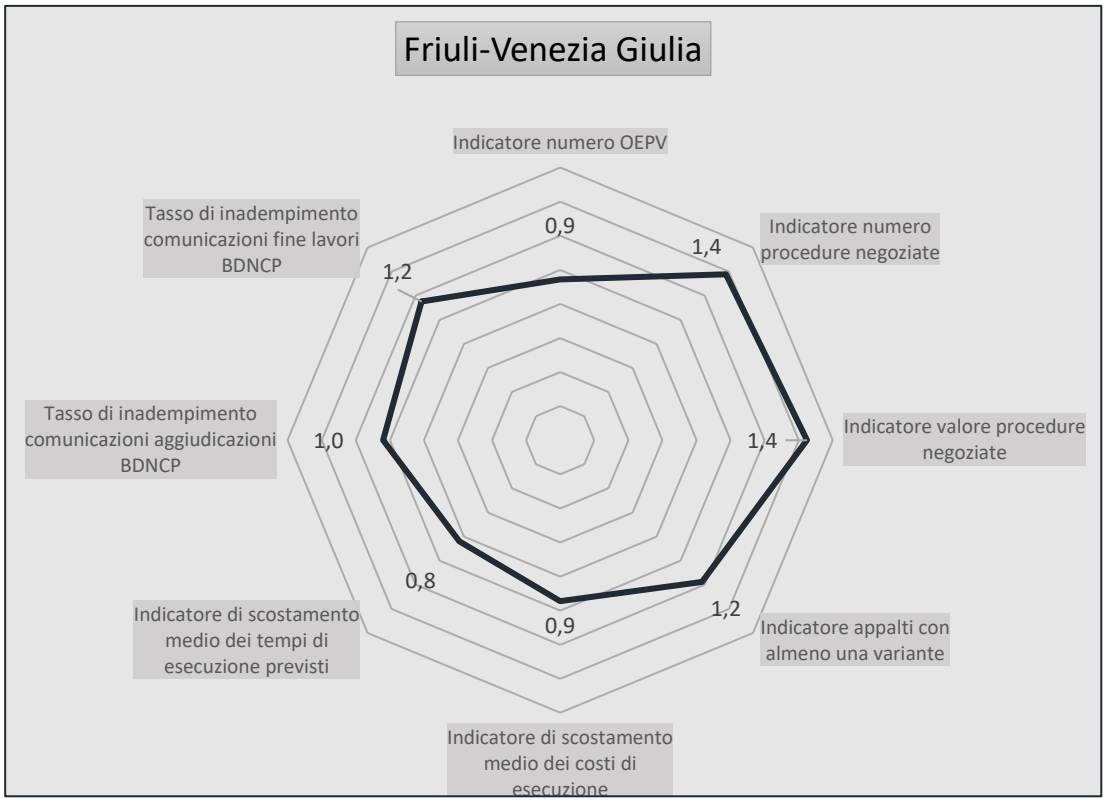

Lombardia
Indicatore numero OEPV
0,8
Indicatore numero procedure negoziate
1,1
Indicatore valore procedure negoziate
1,0
Indicatore appalti con almeno una variante
1,0
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
1,0
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,9

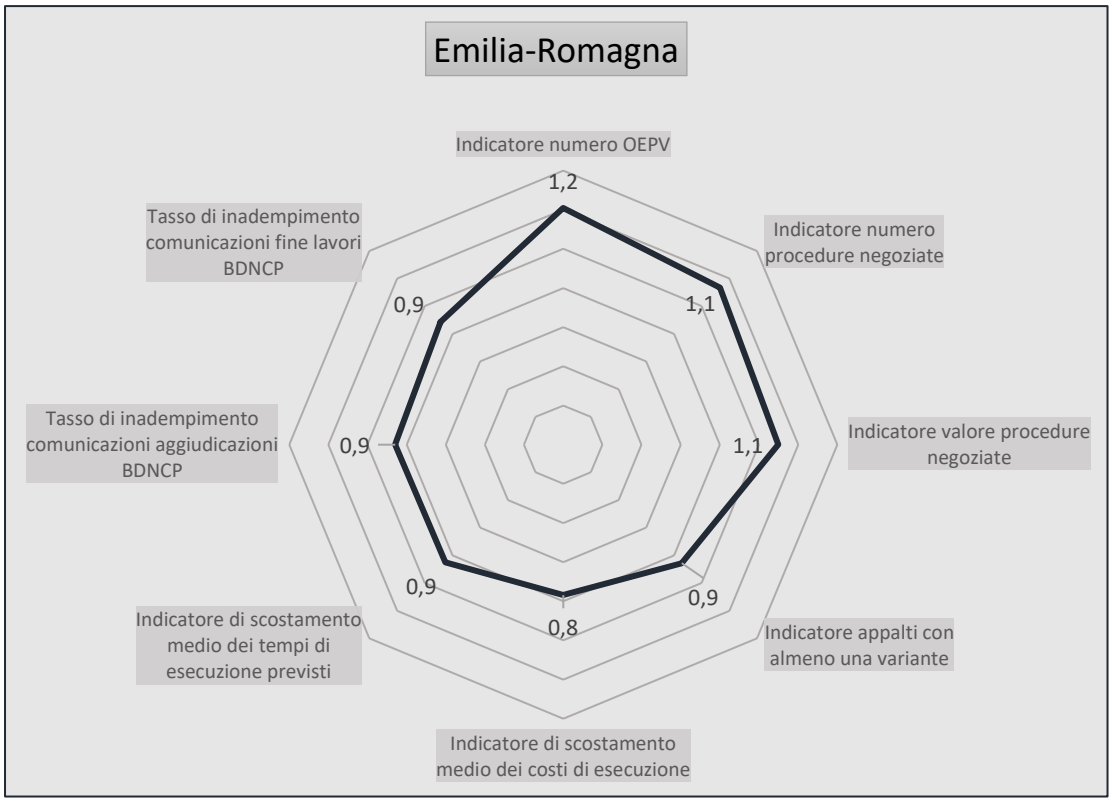

Liguria
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,7
1,0
1,0
1,1
1,3
1,0
0,8
0,9

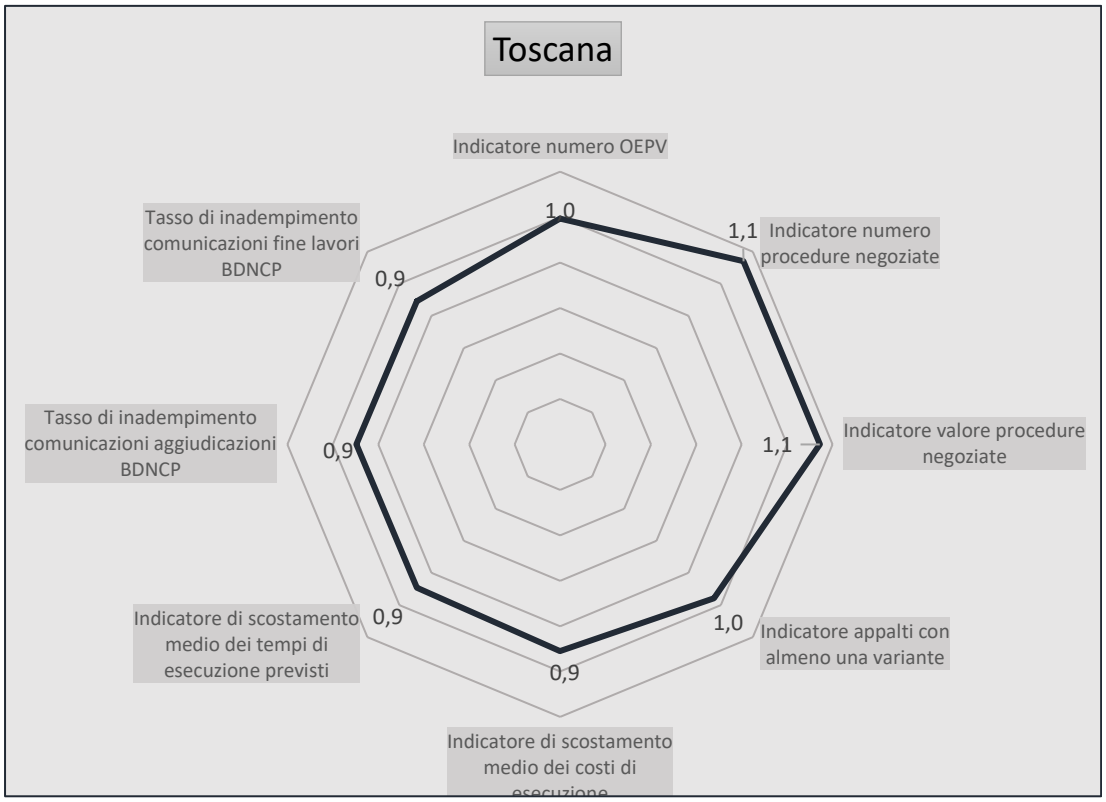

Provincia Autonoma Bolzano
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,6
1,5
1,6
0,9
1,7
1,3
0,9
0,8

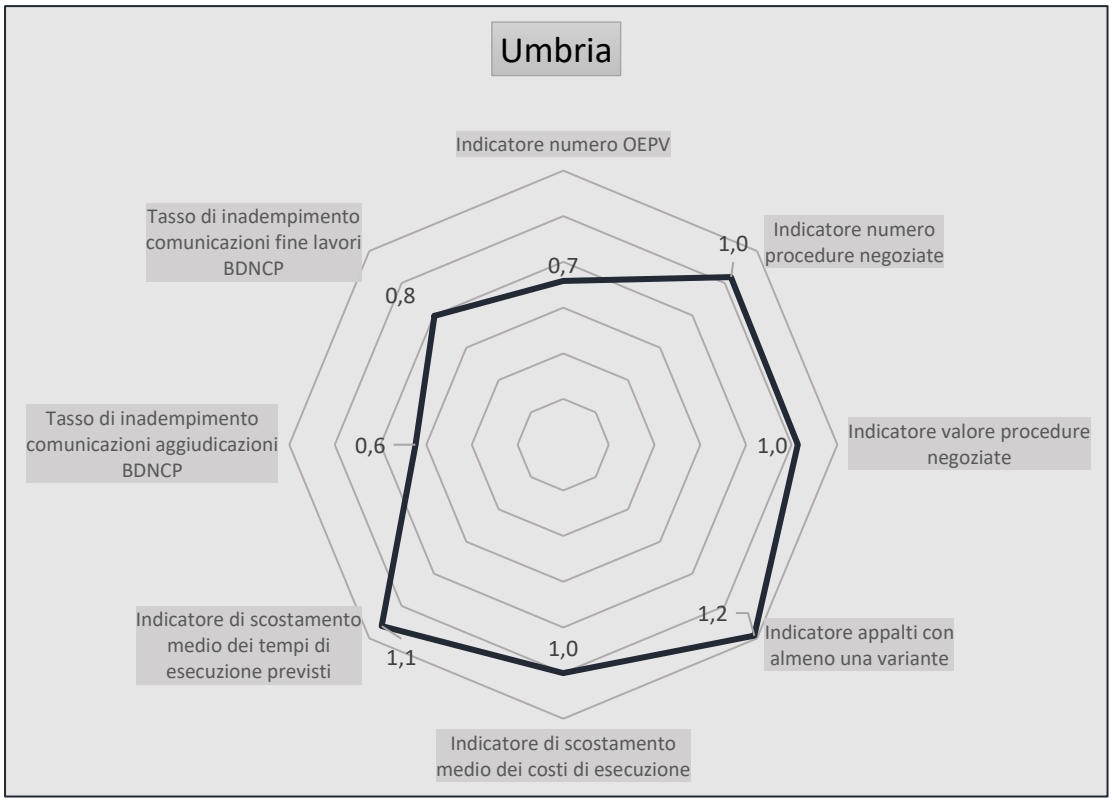

Provincia Autonoma Trento
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,5
1,6
1,2
1,4
1,1
0,4
0,6
0,5

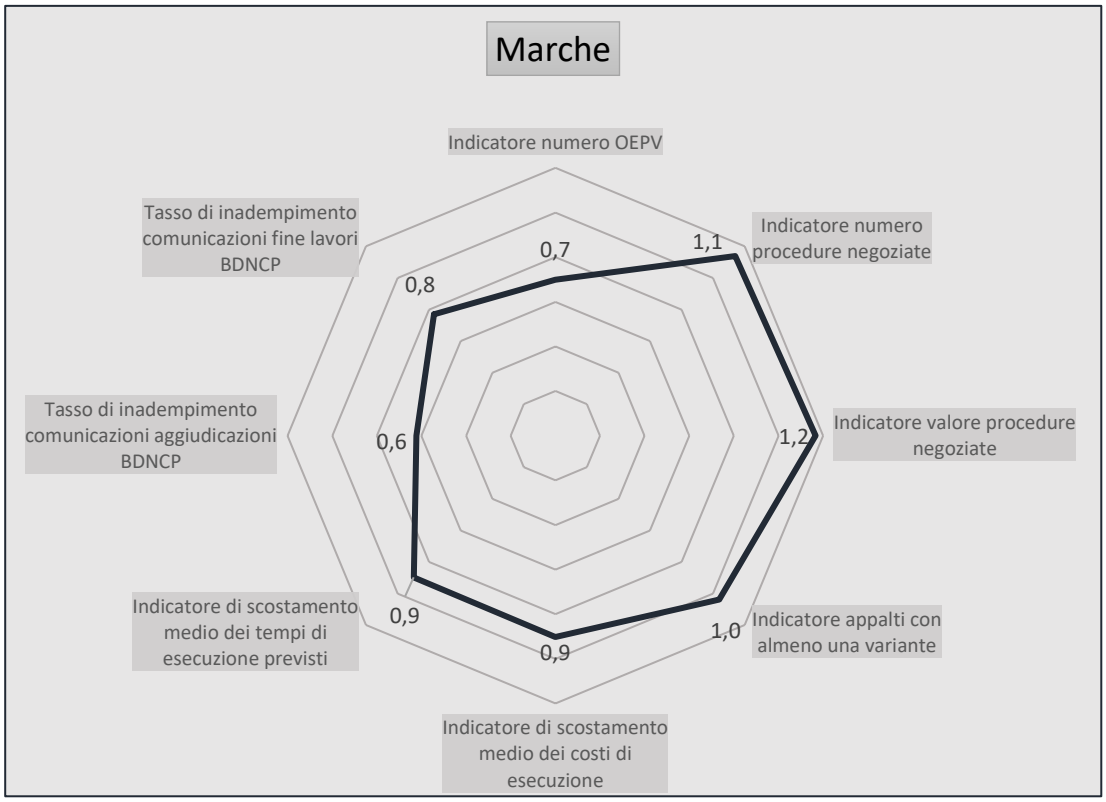

Veneto
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,3
1,3
1,0
0,9
0,8
0,8
0,8
0,7

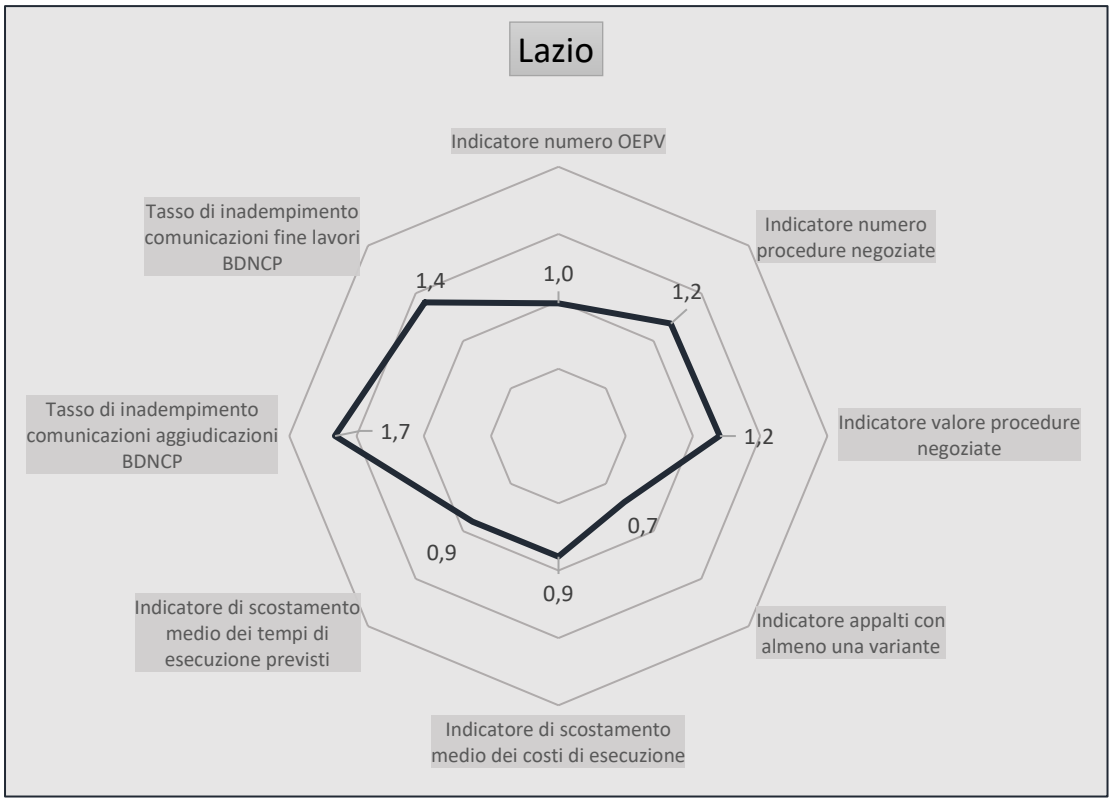

Friuli-Venezia Giulia
Indicatore numero OEPV
0,9
Indicatore numero procedure negoziate
1,4
Indicatore valore procedure negoziate
1,4
Indicatore appalti con almeno una variante
1,2
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,9
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
0,8
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
1,0
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,2

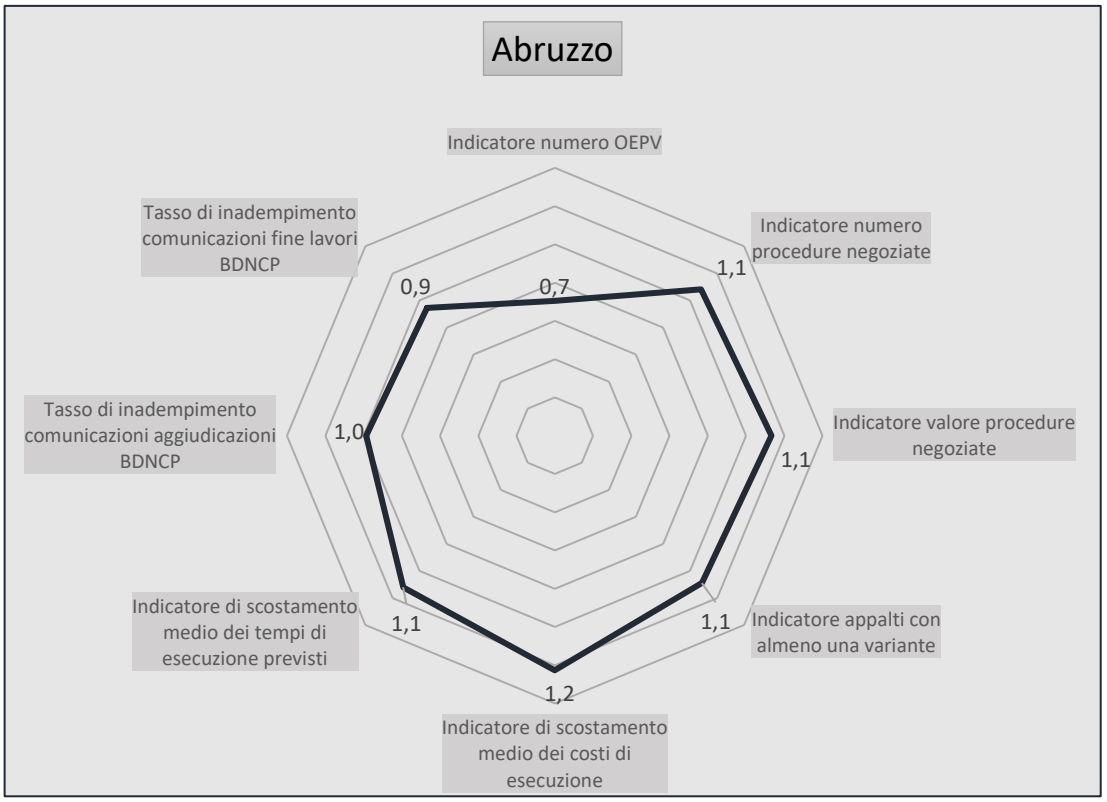

Emilia-Romagna
Indicatore numero OEPV
1,2
Indicatore numero procedure negoziate
1,1
Indicatore valore procedure negoziate
1,1
Indicatore appalti con almeno una variante
0,9
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,8
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,9

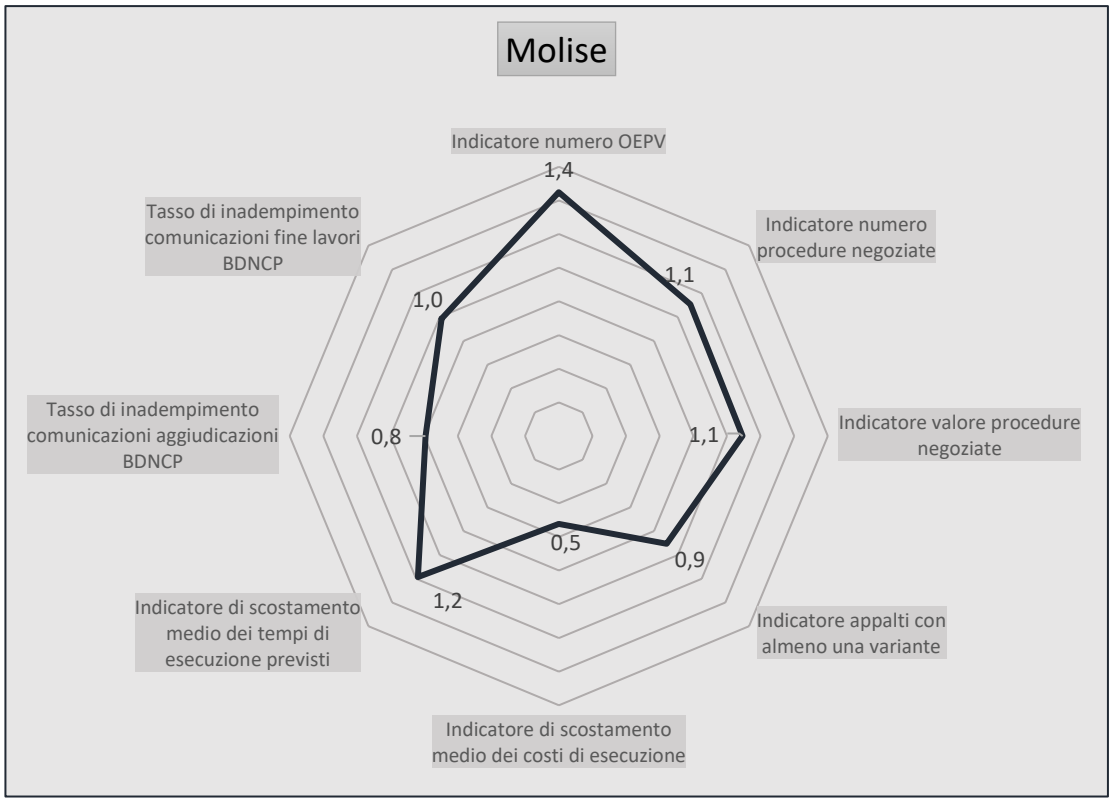

Toscana
Indicatore numero OEPV
1,0
Indicatore numero procedure negoziate
1,1
Indicatore valore procedure negoziate
1,1
Indicatore appalti con almeno una variante
1,0
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,9
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,9

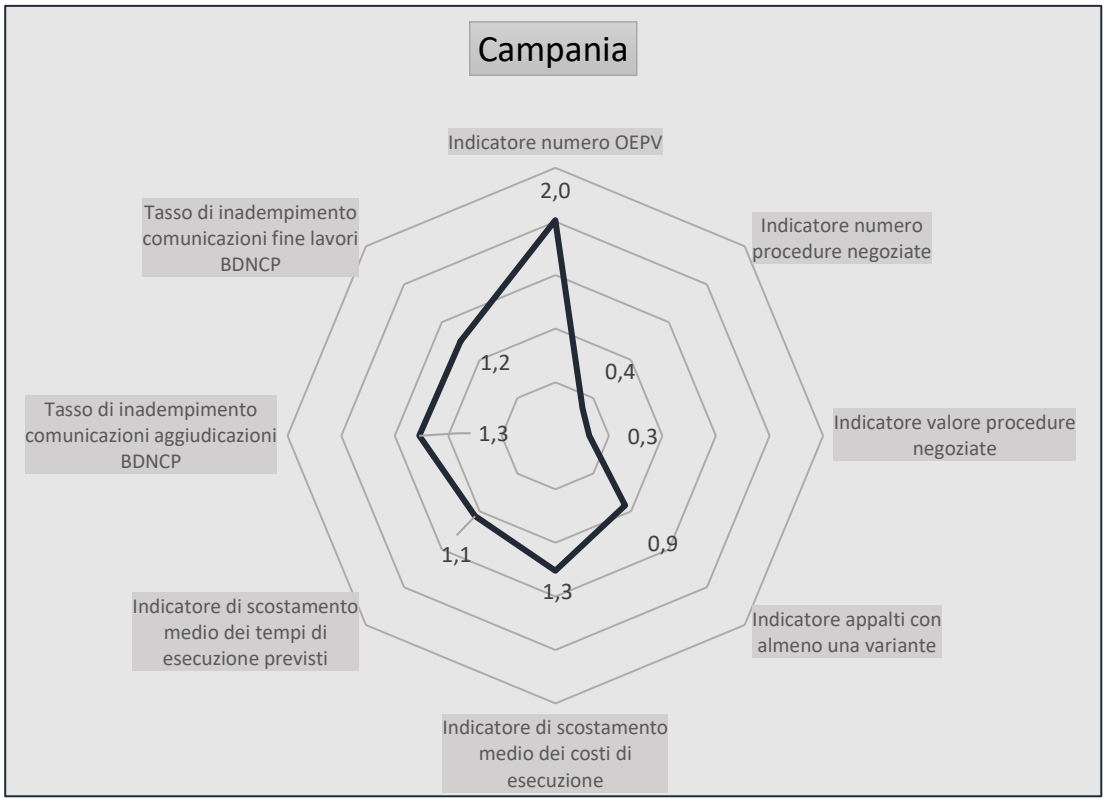

Umbria
Indicatore numero OEPV
0,7
Indicatore numero procedure negoziate
1,0
Indicatore valore procedure negoziate
1,0
Indicatore appalti con almeno una variante
1,2
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
1,0
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
1,1
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,6
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,8

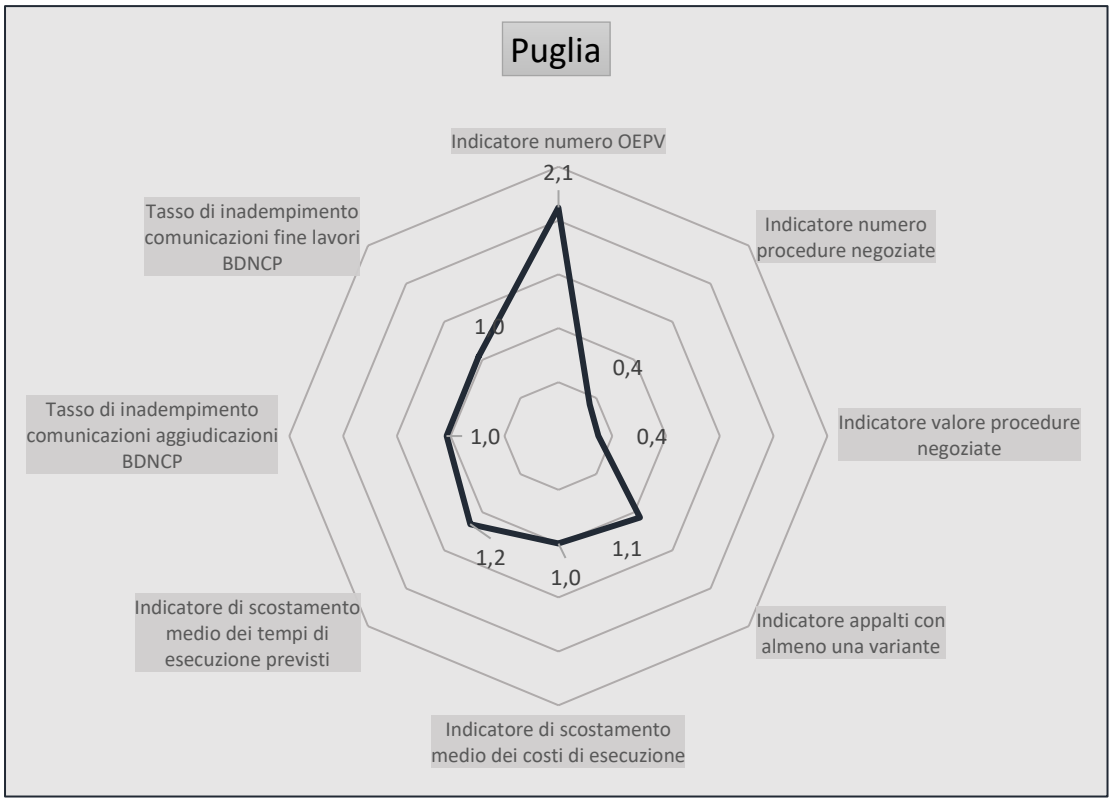

Marche
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,7
1,1
1,2
1,0
0,9
0,9
0,6
0,8

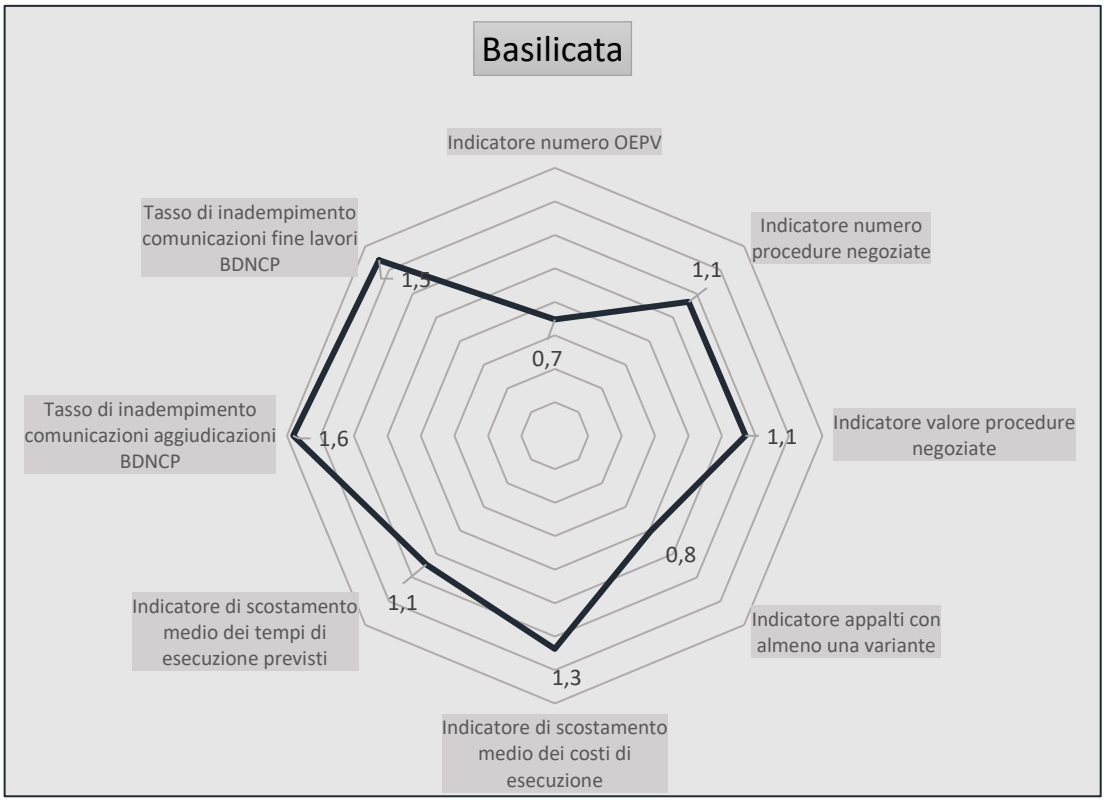

Lazio
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,0
1,2
1,2
0,7
0,9
0,9
1,7
1,4

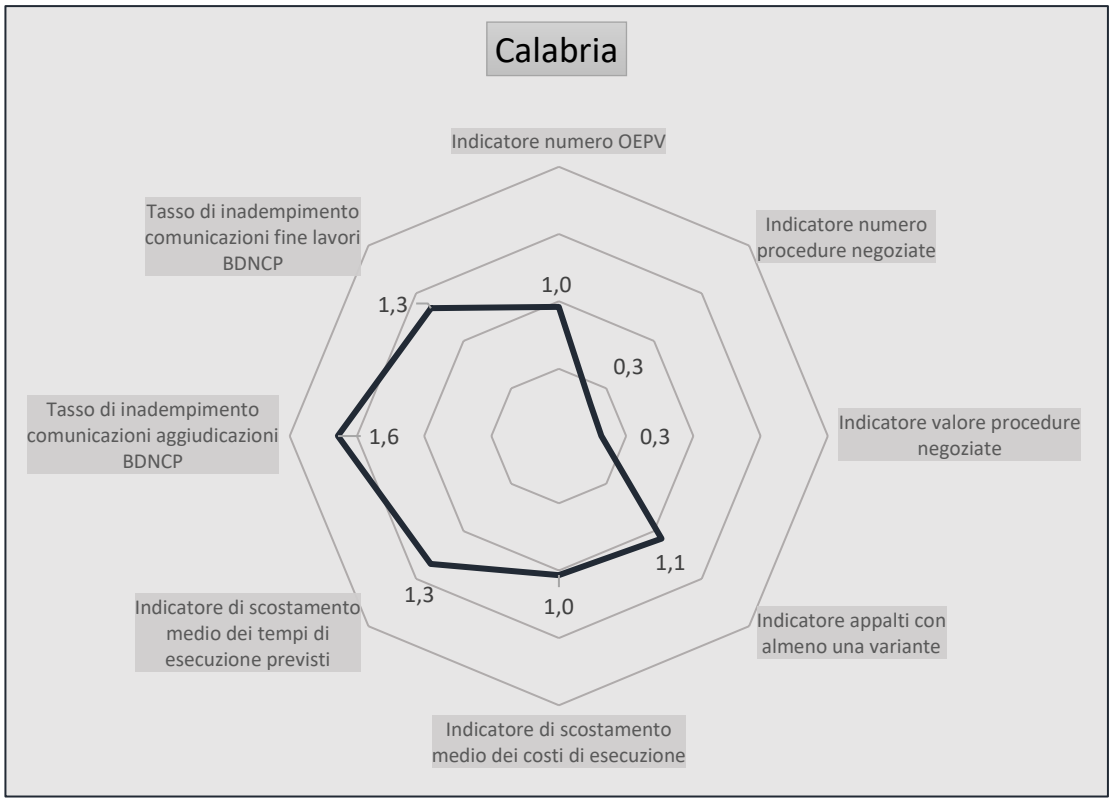

Abruzzo
Indicatore numero OEPV
0,7
Indicatore numero procedure negoziate
1,1
Indicatore valore procedure negoziate
1,1
Indicatore appalti con almeno una variante
1,1
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
1,2
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
1,1
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
1,0
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,9

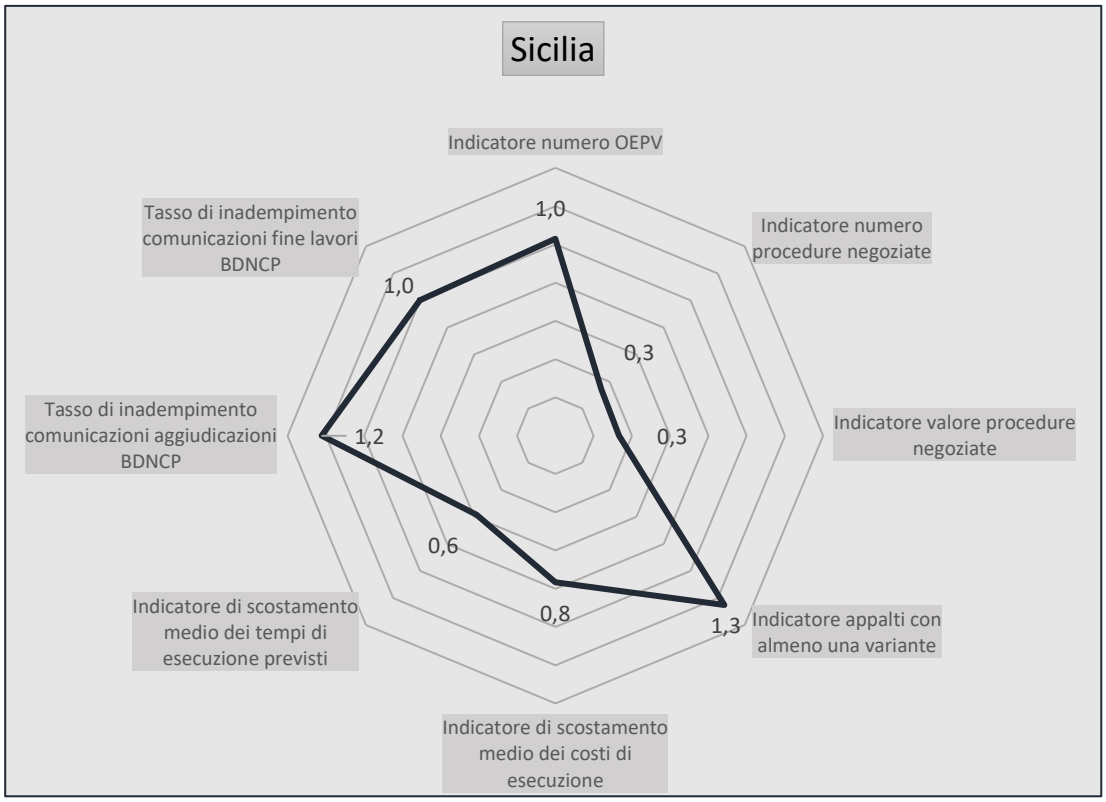

Molise
Indicatore numero OEPV
1,4
Indicatore numero procedure negoziate
1,1
Indicatore valore procedure negoziate
1,1
Indicatore appalti con almeno una variante
0,9
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,5
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
1,2
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,8
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,0

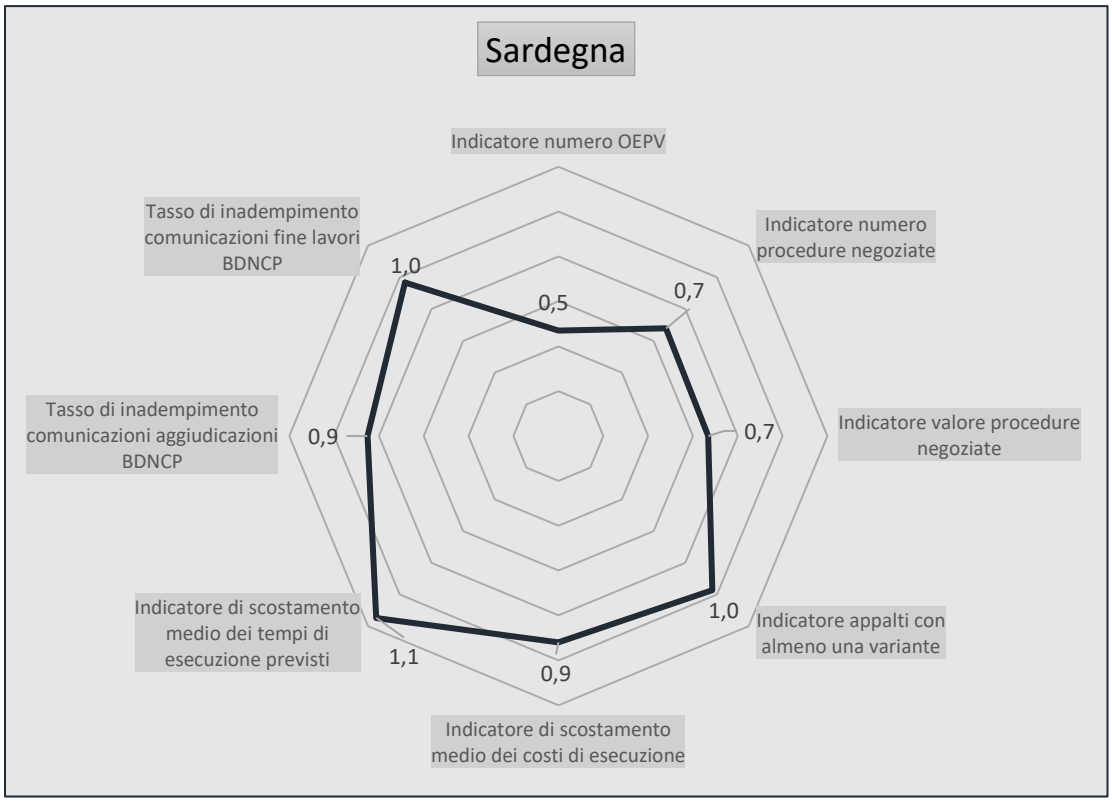

Campania
Indicatore numero OEPV
2,0
Indicatore numero procedure negoziate
0,4
Indicatore valore procedure negoziate
0,3
Indicatore appalti con almeno una variante
0,9
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
1,3
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
1,1
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
1,3
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,2


Puglia
Indicatore numero OEPV
2,1
Indicatore numero procedure negoziate
0,4
Indicatore valore procedure negoziate
0,4
Indicatore appalti con almeno una variante
1,1
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
1,0
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
1,2
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
1,0
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,0


Basilicata
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
0,7
1,1
1,1
0,8
1,3
1,1
1,6
1,3


Calabria
Indicatore numero OEPV
Indicatore numero procedure negoziate
Indicatore valore procedure negoziate
Indicatore appalti con almeno una variante
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,0
0,3
0,3
1,1
1,0
1,3
1,6
1,3


Sicilia
Indicatore numero OEPV
1,0
Indicatore numero procedure negoziate
0,3
Indicatore valore procedure negoziate
0,3
Indicatore appalti con almeno una variante
1,3
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,8
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
0,6
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
1,2
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,0


Sardegna
Indicatore numero OEPV
1,0
Indicatore numero procedure negoziate
0,7
Indicatore valore procedure negoziate
0,7
Indicatore appalti con almeno una variante
1,0
Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione
0,9
Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti
1,1
Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP
0,9
Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
1,0
0,5

2.10.3.3. Alcune prime riflessioni

In prima battuta, le analisi congiunte degli indicatori sembra evidenziare come gli stessi non sempre si muovano nella stessa direzione. In particolare, alcune hanno evidenziato andamenti contrastanti[17]. Alcuni di essi, infatti, sono risultati (contrariamente alle attese) in correlati tra di loro o addirittura correlati negativamente. Tale risultato non deve tuttavia sorprendere. Per un fenomeno complesso come la corruzione è difficile ipotizzare un unico indice o indici tutti perfettamente correlati. Alcuni indici potrebbero ad esempio puntare a dimensioni diverse della corruzione. D'altra parte, l'esame induttivo, rivelando contraddizioni rispetto alle aspettative teoriche, porta a rivedere queste ultime alla luce dell'analisi empirica[18].

Alcune analisi hanno inoltre mostrato comportamenti molto differenziati degli indicatori in diverse aree geografiche (ad es. regioni). Va al riguardo ricordato come lo scopo della costruzione di indicatori non è, né può essere, quello di fornire nel dettaglio misure predittive a livello disaggregato, quanto quello di evidenziare anomalie nel comportamento delle misure prescelte le quali possono rivelare situazioni di rischio di corruzione. L'enfasi deve essere dunque sulla ricerca degli scostamenti significativi degli indici da situazioni "normali".

A partire da tali premesse è possibile ipotizzare più di un approfondimento, ad esempio volto a spiegare il fenomeno corruttivo in funzione di due elementi, i quali possono costituire due blocchi distinti di un modello di previsione. Il primo di essi rappresenta un elemento di *propensione alla corruzione* il quale, a sua volta, costituisce un andamento di fondo del fenomeno ovvero l'*humus* sul quale la corruzione può attecchire. Il secondo rappresenta, invece, un elemento idiosincratico il quale può portare a fenomeni corruttivi anche in presenza di una bassa propensione o, all'opposto, a situazioni virtuose di scarsa corruzione anche in presenza di una elevata propensione.

A tal riguardo, la propensione alla corruzione può essere immaginata come un fattore geograficamente identificato che varia con continuità nello spazio, seguendo la cosiddetta "legge di Tobler"[19]. Due province tra loro vicine tenderanno ad avere abitudini, consuetudini e costumi simili i quali presumibilmente porteranno a loro volta a una simile propensione alla corruzione.

Il fattore relativo alla propensione potrebbe essere misurato attraverso una qualche *proxy* del fenomeno[20]. Ad esempio si potrebbe utilizzare una *proxy* basata sul cosid-

17. In particolare, è stato utilizzato l'indice α di Cronbach (Cronbach, 1951; Allen, and & Yen, 2002, Bonett, 2010), introdotto nella letteratura al fine di descrivere la coerenza interna di gruppi di variabili (nel nostro caso gli indicatori). Elevati valori dell'indice α di Cronbach indicano che gli indicatori esaminati esprimono una misura coerente al loro interno riguardo al fenomeno che si studia. La verifica della coerenza interna di ogni *subset* di indicatori consente non solo di definire la validità di costrutto della scala di misura utilizzata, ma anche di approfondire lo studio e la definizione della struttura fattoriale necessaria a identificare la variabile latente che può essere assunta come indicatore sintetico. È pratica comune quella di adottare il valore di α maggiore di 0.60 come riferimento di un livello accettabile per la coerenza interna e la adeguatezza di costrutto degli indicatori costruiti. Indici che presentassero dunque un indice α minore di 0.60 andrebbero quindi rivisitati o scartati del tutto.

18. Occorrerà pertanto effettuare numerosi approfondimenti e specifiche analisi statistiche volte, tra l'altro, a confrontare il valore assunto da tali indici in diverse amministrazioni, ad esempio quelle ove sono stati acclarati fatti di corruzione rispetto alle altre.

19. «*Le cose più vicine sono più simili rispetto alle cose più lontane*». Si veda Tobler W., (1970) "*A computer movie simulating urban growth in the Detroit region*". *Economic Geography*, 46 (Supplement): 234–240.

20. Cfr. ad esempio Raymond Fisman and Edward Miguel, "*Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*", 2007, *Journal of Political Economy*; Simon Gächter and Jonathan F. Schulz, "*Intrinsic*

detto "capitale sociale", ipotesi di grande suggestione ma che richiede anche cautela, nonché una accurata e non facile validazione scientifica.
Al riguardo, uno degli argomenti trattati dalla letteratura scientifica internazionale in materia di analisi e misurazione della corruzione è infatti quello del rapporto che intercorre tra capitale sociale e corruzione, sulla base della intuitiva assunzione della relazione tra diffusione della corruzione e cultura/grado di senso civico dell'area territoriale di origine degli attori del fatto corruttivo. Una volta identificata la tendenza di fondo del fenomeno, il secondo blocco si potrebbe occupare di spiegare gli scostamenti dalla misura di corruzione. Tale scostamento andrebbe, infatti, a quantificare i comportamenti idiosincratici peculiari di ciascuna situazione (la singola provincia o anche il singolo ente) rispetto alla tendenza di fondo.

Honesty and the Prevalence of Rule Violations across Societies", 2016, *Nature*.

Capitolo 3

La Coesione nell'emergenza

3.1. LE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE

A cura di Riccardo Monaco, dirigente Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica.

L'emergenza sociale ed economica generata dalla pandemia ha posto alle istituzioni europee ed agli Stati Membri una sfida di grandi proporzioni: riorientare politiche, fondi e strumenti consolidati per adattarli, con tempestività ed efficacia, alla missione di reazione all'emergenza e di avvio del percorso di ripresa e resilienza. Il riorientamento della politica di coesione ha acquisito, in questo contesto, un ruolo di primo piano: essa rappresenta infatti – ora insieme a Next Generation EU – la principale leva di investimento pubblico europeo, in particolare per le regioni in ritardo di sviluppo.
In generale, la risposta all'emergenza economica e sociale data dall'Unione Europea e dalle sue istituzioni è stata coordinata, ampia e articolata[1].
Sul versante monetario, con il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica[2] di 1.850 miliardi di euro, con il mantenimento di bassi tassi di interesse e con misure di sostegno alla liquidità del sistema bancario, la Banca Centrale Europea ha messo in atto un sostegno straordinario dell'area dell'euro, funzionale alla riduzione dei costi di finanziamento e all'incremento del credito. Parallelamente, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale per la sospensione del Patto di Stabilità, avviata a marzo 2020 e confermata per l'intero 2021, ha allentato i vincoli di finanza pubblica degli Stati Membri, consentendo loro di espandere le spese di contrasto alla pandemia e ai suoi effetti.
Sul versante delle risorse, l'Unione Europea ha promosso, già in fase di contrasto all'emergenza e poi con scelte senza precedenti nella fase di ripresa e resilienza, un'espansione dei fondi finanziari a disposizione degli Stati Membri. Queste risorse sono state dedicate ad affrontare i bisogni legati alla crescente disoccupazione (lo Strumento europeo di sostegno temporaneo, SURE[3]), a sostenere le spese sanitarie dirette e indirette per il contrasto al COVID-19 (attraverso il Fondo di Solidarietà e una linea di credito sul Meccanismo Europeo di Stabilità, MES[4]), a fornire un sostegno integrativo a favore della coesione immediatamente disponibile e distribuito in funzione dell'impatto della crisi (Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa, REACT-EU[5]),

1. V. European Commission (2021), The EU response to the coronavirus crisis, #NextGenera-tionEU #Stronger Together, 25 January 2021, Brussels.
2. V. "La nostra risposta alla pandemia di coronavirus", sul sito della Banca Centrale Europea: https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.it.html.
3. Lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE, Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) ha l'obiettivo di proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della crisi prodotta dalla pandemia. SURE fornisce assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di euro (senza dotazioni prestabilite per gli SM) sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli. I prestiti concorreranno a coprire i costi connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe. I prestiti nel quadro del-lo strumento SURE sono sottesi da un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri (alme-no il 25%).
4. A valere sul MES, è stata aperta una linea di credito da 240 miliardi garantiti per le spese sanitarie dirette e indirette legate all'emergenza COVID-19. Le condizioni previste dal MES non vengono applicate a questa linea di credito. Questa linea di credito MES viene concessa fino ad un massimo del 2% del PIL del paese ricevente, con scadenze da negoziare, estendibili fino a 10/15 anni e oltre a tassi molto inferiori a quelli correnti.
5. REACT-EU mira a riparare i danni sociali ed economici causati dalla pandemia ed ha una dotazione complessiva di 47,5 miliardi di euro. Questo importo è disponibile dal 2020 ed è distribuito in funzione dell'impatto della crisi. I fondi sosterranno i lavoratori e le PMI, i sistemi sani-tari e le transizioni verde e digitale e saranno disponi-

ad aiutare il sistema produttivo (ad esempio attraverso nuove linee di credito aperte ad hoc dalla Banca Europea degli investimenti).
Un ingente sforzo di riorientamento e rimodulazione caratterizza infine il terzo grande ambito di trasformazione delle politiche europee in funzione della risposta al Coronavirus. In primo luogo, con l'istituzione del Quadro Temporaneo per i regimi di aiuto[6], la Commissione Europea ha allentato alcuni vincoli normativi agli interventi di supporto alle attività produttive colpite dalla crisi, introducendo nuove misure ammissibili alla disciplina per gli aiuti di Stato e ampliando la gamma delle tipologie di sostegno che gli Stati membri possono erogare alle imprese in difficoltà.
Ma, soprattutto, l'Unione Europea ha attuato una vasta "revisione" delle politiche di coesione 2014-2020, ampliandole e reindirizzandole per destinare importanti risorse ad affrontare le spese per l'emergenza della pandemia.

Box 1 – CRII e CRII+:
disposizioni per l'espansione del campo di ammissibilità delle spese

- Le spese per le operazioni volte a promuovere le capacità di risposta alle crisi nel contesto dell'epidemia di COVID-19 sono ammissibili a decorrere dal 1° febbraio 2020 (Art. 65 «Ammissibilità» par. 10) senza necessità di modifiche del Programma.
- Il FESR può sostenere il finanziamento del capitale circolante delle PMI come misura temporanea, per rispondere a una crisi sanitaria pubblica (Art. 3, par. 1 Reg. FESR).
- Gli strumenti finanziari possono fornire capitale circolante alle imprese (Art. 37 «Strumenti finanziari», par. 4), in aggiunta agli interventi già previsti.
- Non si applicano le regole sulla inammissibilità di operazioni completamente attuate prima della domanda del beneficiario, come disposto dall'Articolo 65.6 (Art. 25 bis, par. 7).
- Le operazioni possono essere selezionate prima dell'approvazione del programma modificato (Art. 25 bis, par. 7).
- Tra le priorità del FESR rientra la promozione degli investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari (Art. 5 Reg. FESR).

Tale revisione è stata basata sul mantenimento dell'articolazione strategica della coesione (nel 2014-2020, gli undici Obiettivi Tematici e, con alcune modificazioni, i loro obiettivi specifici) e sull'inserimento di innovazioni relative all'estensione dell'ammissibilità alle spese relative alla risposta alla crisi, ad una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse e alla semplificazione delle procedure. L'applicazione di queste nuove misure ha comportato per gli Stati Membri (ai livelli del coordinamento, centrale e regionale) un impegno fortissimo, imperniato sulla necessità di riprogrammare o ri-

bili in tutti i settori, dal turismo alla cultura.
6. Il Quadro Temporaneo per i regimi di aiuto è stato istituito: (i) dalla COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19" (2020/C 91 I/01); con successive comunicazioni, è stato ampliato ed esteso fino al 31 dicembre 2021.

Box 2 – CRII e CRII+: disposizioni per l'ampliamento e flessibilizzazione dell'uso delle risorse della coesione per il contrasto agli effetti della pandemia

- Può essere applicato un cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento dal 1° luglio al 30 giugno 2021 per uno o più assi prioritari sostenuti dal FESR o dal FSE (Art. 25 bis «Misure eccezionali […]», par. 1). La misura è oggetto di decisione da parte della Commissione.
- Un importo fino all'8% della dotazione di una priorità al 1° febbraio 2020 ed entro il limite del 4% del bilancio del programma può essere trasferito a un'altra priorità dello stesso fondo nell'ambito del PO (Art. 30 «Modifiche dei programmi», par. 5). Non è richiesta una decisione di modifica da parte della Commissione (Art. 96 «Modifica PO nell'ambito dell'Obiettivo Investimenti», par. 10).
- In risposta all'epidemia di COVID-19, le risorse disponibili per la programmazione dell'anno 2020 per l'obiettivo "Investimenti […] possono essere, su richiesta di uno Stato membro, trasferite tra FESR e FSE (Art. 25 bis «Misure eccezionali […]», par. 2).
- Le risorse disponibili per la programmazione dell'anno 2020 possono essere, su richiesta di uno Stato membro, trasferite tra categorie di regioni in risposta all'epidemia di COVID-19 (Art. 25 bis «Misure eccezionali […]», par. 3).
- La Commissione non emette un ordine di recupero degli importi recuperabili dallo Stato membro per i conti presentati nel 2020. Gli importi non recuperati sono utilizzati per accelerare gli investimenti relativi all'epidemia di CO-VID-19 (Articolo 139 «Esame e accettazione dei conti», par. 7).

modulare un vasto numero di programmi, in un tempo molto concentrato, orientando una parte delle risorse ad affrontare in modo efficace bisogni di assoluta urgenza di famiglie, cittadini ed imprese.

3.1.2. Politiche di coesione e contrasto al Coronavirus

L'intervento di riorientamento e sostegno all'uso dei fondi della coesione in funzione di risposta al Coronavirus è stato avviato dalla Commissione Europea con due specifiche iniziative di investimento di risposta al Coronavirus, attuate mediante il Regolamento (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 ed il Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020[7]. L'obiettivo di fondo dell'intervento è stato quello di mobilitare rapidamente i fondi della politica di coesione non ancora impegnati, riorientandoli (con regole semplificate) verso il contrasto dell'emergenza.

I due Regolamenti, che hanno emendato il Regolamento generale sui fondi e il Regolamento FESR per il periodo 2014-2020, hanno introdotto ampi margini di flessibili-

7. "Coronavirus Response Investment Initiative" (CRII) è stata attuata mediante Il REGOLAMENTO (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020, che ha modificato i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 introducendo misure dirette a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta al COVID-19. La "Coronavirus Response Investment Initiative plus" (CRII+) è stata attuata con il REGOLAMENTO (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020, che ha modificato i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 introducendo misure volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi SIE in risposta all'epidemia di COVID-19.

Box 3 – CRII e CRII+: disposizioni per la semplificazione dell'uso delle risorse della coesione per il contrasto agli effetti della pandemia

- I requisiti di concentrazione tematica non si applicano agli importi interessati dalle modifiche collegate alla risposta alla crisi (Art. 25 bis, par. 5)
- Non è necessario modificare l'Accordo di Partenariato (Art. 25 bis, par. 6)
- Non sono oggetto di disimpegno le somme relative alle operazioni collegate al COVID di costo inferiore a un milione di euro per i quali non è stato possibile effettuare una domanda di pagamento (Art. 25 bis, par. 7). Il COVID è una causa di forza maggiore ai sensi dell'Articolo 87 «Eccezioni al disimpegno», par. 1 lettera b.
- Il termine per la Relazioni Annuali di Attuazione è spostato al 30 settembre 2020 (Art. 25 bis, par. 8)
- Non è necessario rivedere la valutazione ex ante degli strumenti finanziari in caso di modifiche dovute a operazioni anti COVID (Art. 25 bis, par. 8)
- Le autorità di audit possono utilizzare metodologie di campionamento non statistico per il periodo contabile fra il 1° luglio 2019 e il 30 giugno 2020 (Art. 25 bis, par. 8)

tà nelle regole di funzionamento dei fondi strutturali, finalizzati a favorire l'utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale. Per entità, dimensione finanziaria ed effettiva semplificazione procedurale si tratta della più importante revisione della Politica di Coesione degli ultimi dieci anni e va pressoché totalmente nella direzione da sempre sostenuta dall'Italia a livello europeo.

Tale revisione presenta tre dimensioni: l'estensione dell'ammissibilità delle spese relative alla risposta alla crisi, una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse e la semplificazione.

Per quanto riguarda l'estensione del campo di ammissibilità delle spese (v. il Box 1), si tratta sia di una generale apertura al riconoscimento delle spese associate alla risposta alla crisi pandemica sia di misure più specifiche rivolte al finanziamento del capitale circolante. Viene, inoltre, riconosciuto, fra le priorità del FESR, il sostegno al rafforzamento delle capacità di risposta alla crisi dei sistemi sanitari. Fra le disposizioni, ricadono anche il riconoscimento delle spese delle operazioni completamente attuate, anche prima della domanda del beneficiario e l'ammissibilità delle spese selezionate prima dell'approvazione del programma modificato.

Il secondo gruppo di misure riguarda invece la disponibilità delle risorse e la flessibilizzazione del loro uso. Viene prevista la possibilità di finanziare al 100% con risorse UE gli interventi sostenuti dai programmi operativi, per il periodo contabile fra il 1° luglio 2020 e il 30 giugno 2021. Sono previste, inoltre, possibilità più ampie di trasferimento dei fondi: tra priorità dello stesso fondo, tra i fondi stessi (FESR e FSE) e tra categorie di regioni. Viene inoltre disposta la destinazione agli investimenti di risposta alla crisi degli importi che avrebbero altrimenti dovuto essere recuperati per i conti presentati nel 2020.

La terza direttrice di intervento − la semplificazione − ha avuto, infine, l'obiettivo di rendere più tempestivi ed efficienti i processi di programmazione, gestione e attua-

zione dei programmi ai fini della risposta all'emergenza, introducendo meccanismi di semplificazione in diversi ambiti: l'eliminazione dell'obbligo di applicazione dei requisiti di concentrazione tematica (per le spese legate alla risposta alla crisi), la possibilità di non modificare l'Accordo di Partenariato, l'allentamento delle regole del disimpegno automatico per effetto del riconoscimento dell'emergenza COVID come causa di forza maggiore, lo spostamento dei termini per la presentazione delle Relazioni Annuali di Attuazione, la possibilità di non rivedere la valutazione ex ante degli strumenti finanziari, la semplificazione delle attività di audit.
Un insieme di modifiche così ampio e *pervasivo* (che ha toccato anche meccanismi dettagliati di programmazione e attuazione dei fondi) ha richiesto agli Stati Membri uno sforzo altrettanto ampio e coordinato di riprogrammazione e rimodulazione dei fondi, con il coinvolgimento (nel quadro di complessità tipico della gestione concorrente) di un ampio numero di Amministrazioni, a livello centrale e regionale, titolari di programmi operativi.
Nel prossimo paragrafo, si esamineranno il modo e gli strumenti con i quali il processo di riprogrammazione è stato condotto in Italia, con il coordinamento politico della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) - Ministro per il Mezzogiorno e la Coesione Territoriale ed il coordinamento tecnico del Dipartimento per la Coesione e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

3.1.3. La riprogrammazione dei fondi per la risposta all'emergenza

3..1.3.1. Il quadro generale

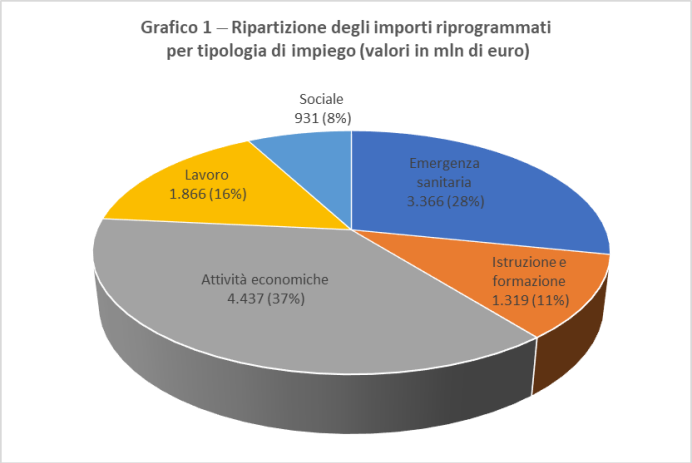
La riprogrammazione dei fondi 2014-2020 per il contrasto all'emergenza determinata dal Coronavirus ha interessato i programmi operativi sia nazionali sia regionali. La riprogrammazione è avvenuta sulla base di Accordi stipulati fra la PCM - Ministro per il Sud e la coesione territoriale e le autorità nazionali e regionali competenti – nel primo caso, i Ministri gestori di fondi europei e nel secondo caso con le Autorità politiche regionali[8]. Gli Accordi hanno definito regole comuni per le riprogrammazioni, massimizzando la risposta delle politiche di coesione all'emergenza COVID-19 e mobilizzando ulteriori risorse disponibili, anche alla luce degli esiti della ricognizione e verifica dell'attuazione delle risorse nazionali per la coesione (FSC) dei diversi cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020) prevista dall'articolo 44 del D.L. 34/2019, con le successive modifiche e integrazioni. Gli Accordi hanno preservato i principi cardine della coesione: la salvaguardia degli interventi già previsti nei programmi di intervento concordati con la Commissione e il partenariato economico e sociale; e il mantenimento del vincolo di destinazione territoriale delle risorse. I progetti, inizialmente previsti dai PO che non sono più finanziati con fondi strutturali per far "posto" nei programmi stessi alle spese per l'emergenza, proseguono nei programmi

8. Gli Accordi sono previsti dal comma 6 dell'articolo 242 del Decreto Legge 34/2020: "Ai fini dell'attuazione del presente articolo, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale procede alla definizione di appositi accordi con le Amministrazioni titolari dei programmi dei fondi strutturali europei anche ai fini della ricognizione delle risorse attribuite ai programmi operativi complementari e propone al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, ove necessario, le delibere da adottare per la definitiva approvazione delle suddette risorse".

complementari, garantendo così l'addizionalità della politica e le finalità di riequilibrio territoriale nell'utilizzo dei fondi.
In complesso, le somme riprogrammate sono state pari a quasi 12 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi (il 45,6%) a valere su Programmi Operativi Nazionali e 6,5 miliardi (il 54,4%) su Programmi Operativi Regionali.

Tabella 1 – Quadro generale delle riprogrammazioni dei Programmi Operativi 2014-2020 a fronte dell'emergenza COVID (valori in milioni di euro)

Programmi	Importi riprogrammati	Impieghi per emergenza COVID 19				
		Emergenza sanitaria	Istruzione e formazione	Attività economiche	Lavoro	Sociale
Programmi Operativi Nazionali						
Regioni meno sviluppate	4.442,77					
Regioni in transizione	317,12					
Regioni più sviluppate	673,93					
Totale	5.433,82	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09
Programmi Operativi Regionali						
Regioni Mezzogiorno	3.979,09	936,71	146,29	2.035,10	749,39	111,61
Regioni Centro Nord	2.506,66	1.021,89	51,68	538,83	786,68	107,58
Totale	6.485,75	1.958,60	197,97	2.573,93	1.536,07	219,19
Totale generale	11.919,57	3.366,09	1.318,92	4.437,23	1.866,06	931,28



Gli importi relativi alle risorse regionali sono stati ripartiti, in accordo con le linee guida nazionali, in cinque ambiti: emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro e interventi di natura sociale. Ciascuno di tali ambiti ha consentito il finanziamento di specifiche azioni anticrisi. Ad esempio, nell'ambito dell'emergenza sanitaria, è stata prevista l'ammissibilità di spese relative all'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari, la creazione di aree sanitarie temporanee, il rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute; per istruzione e formazione, gli acquisti hanno riguardato ad esempio beni e attrezzature per superare il divario digitale e l'adeguamento di strutture o competenze delle istituzioni scolastiche e formative regionali; per quanto riguarda le attività economiche, è stata prevista, ad esempio, l'istituzione o il rafforzamento di sezioni regionali del Fondo Centrale di Garanzia; per l'ambito del lavoro, è stata prevista l'ammissibilità di interventi di sostegno ai redditi dei lavoratori con ammortizzatori sociali, strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura

dei minori, lavoro agile e tirocini; nell'ambito del sociale, sono stati previsti ad esempio aiuti alimentari per i Comuni di medio-piccole dimensioni, servizi di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità aggravata dalla crisi; sostegno alle fasce sociali a rischio.
Nel complesso di PON e POR, gli impieghi di risorse maggiori sono stati assegnati alle attività economiche (37%), seguiti dall'emergenza sanitaria (28%), dal lavoro (16%), da istruzione e formazione (11%) e dagli interventi di natura sociale (8%).
In sintesi, il coordinamento nazionale della riprogrammazione e la cooperazione interistituzionale per rispondere all'emergenza Covid-19 hanno permesso di mobilitare ordinatamente un'ampia quantità di risorse avvalendosi dei meccanismi collaudati – e opportunamente semplificati – di attuazione delle politiche di coesione. Questo ha contribuito ad accelerare in modo consistente la spesa dei fondi: a fine 2020, tutti i Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE nel ciclo 2014-2020 hanno superato i target di spesa previsti. La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea ha raggiunto cumulativamente il valore di circa 21,3 miliardi di euro, con un incremento di 6,1 miliardi di euro rispetto all'importo di 15,2 miliardi di euro conseguito al 31 dicembre 2019. È stata raggiunta una percentuale di pagamenti del 42,1 % del totale delle risorse programmate, pari a 50,5 miliardi di euro. Per quanto riguarda le sole risorse comunitarie a valere sul bilancio UE il livello del loro utilizzo si è attestato a 15,3 miliardi di euro a fronte del target minimo per evitare il disimpegno automatico fissato a 12,1 miliardi di euro.

3.1.3.2. Riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali (PON)

Attraverso gli accordi con i Ministeri titolari di Programmi Operativi Nazionali (Interno, Cultura, Scuola, Ricerca, Sviluppo Economico, Trasporti, Lavoro) per la riprogrammazione dei fondi e con il contributo del Fondo Sviluppo e Coesione, sono state dunque riorientate alcune importanti politiche "nazionali" in favore di interventi per fronteggiare l'emergenza e preparare la ripartenza. La tabella 2 riepiloga gli importi riprogrammati e le principali tipologie di impieghi per il contrasto all'emergenza COVID. Le somme complessivamente riprogrammate sono pari a 5.434 milioni di euro, di cui 2.248 relative a programmi FESR e 1.702 milioni di euro relative a programmi FSE.

Tabella 2 – Riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali a fronte dell'emergenza COVID (valori in milioni di euro)

Programmi	Importi riprogrammati*	FESR	FSE
PON Scuola	730,95	266,79	115,51
PON Città Metropolitane	653,49	317,44	130,14
PON Governance	593,09	188,89	256,01
PON Imprese e competitività	1.480,00	1.000,00	-
PON Inclusione	320,00	-	310,00
PON Infrastrutture e Reti	279,30	209,00	-
PON Legalità	188,00	80,00	57,50
PON Ricerca	650,00	108,00	398,00
PON SPAO	330,00	-	330,00
PON IOG	105,00	-	105,00
PON Cultura e Sviluppo	104,00	78,00	-
Totale	**5.433,83**	**2.248,12**	**1.702,16**

*Le somme indicate nella colonna "importi riprogrammati" sono comprensive anche della quota di cofinanziamento nazionale

La tabella 3 fornisce un quadro sintetico (e semplificato) delle tipologie di interventi introdotte nei diversi Programmi Operativi Nazionali.

Tabella 3 – Quadro sintetico delle tipologie di interventi di contrasto agli effetti della pandemia introdotte nei Programmi Operativi Nazionali

PON Scuola Formazione docenti, devices per studenti, buoni libro, adeguamento edifici	**PON Città Metropolitane** Buoni alimentari, interventi sociali, strumentazione sanitaria, adeguamenti della mobilità	**PON Governance** Spese per personale medico e sanitario, strumentazione sanitaria
PON Imprese e competitività Fondo Centrale di Garanzia	**PON Inclusione** Bonus baby sitter, servizi integrativi per l'infanzia	**PON Infrastrutture e Reti** Interventi di "Safety & Security" degli hub di trasporto, dispositivi di protezione
PON Legalità Straordinari a forze di polizia e personale delle prefetture, dispositivi di protezione	**PON Ricerca** Macchinari sanitari, riduzione tasse universitarie, fondi di emergenza per l'Università	**PON SPAO** Fondo nuove competenze, interventi di politica attiva su digitale
PON IOG Assunzione giovani medici e personale sanitario	**PON Cultura e Sviluppo** Funzionamento Musei, piattaforme digitali, aiuti imprese culturali, creative e turistiche	

Il MISE, ad esempio, ha riprogrammato 1.480 milioni di euro in favore del Fondo Centrale di Garanzia; il PON SPAO intende rafforzare le competenze dei lavoratori e sostenere i livelli occupazionali; il PON Inclusione ha previsto la possibilità di finanziare l'implementazione di buoni servizio per i servizi socioeducativi rivolti all'infanzia; il PON Governance, gestito direttamente dall'Agenzia, ha previsto la possibilità di finanziare l'acquisto di strumentazione sanitaria e le spese per il personale medico e sanitario, come anche il PON Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG).
Più in dettaglio, il Ministero per l'Istruzione ha dedicato 731 milioni del PON per interventi su servizi e attrezzature nonché per la didattica a distanza. In particolare, nel corso del solo 2020, il PON Istruzione ha approvato oltre 12 mila operazioni finalizzate al potenziamento della didattica a distanza, per l'acquisto di dispositivi e strumenti da concedere in comodato d'uso per le scuole, per i Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti, per le sezioni carcerarie ed ospedaliere, e per l'acquisto di kit didattici, di libri di testo e per il noleggio di dispositivi digitali, per un valore complessivo di 237,4 milioni di euro. Il PON Cultura ha previsto una specifica azione rivolta al rafforzamento della sicurezza delle condizioni di lavoro dei lavoratori del comparto e delle modalità di fruizione protette del patrimonio culturale rispetto al rischio Covid-19: per le imprese che operano nel comparto culturale e creativo, è stata prevista la concessione di un contributo a fondo perduto per le esigenze di capitale circolante (nella misura massima di € 25.000 per impresa).
Il PON Infrastrutture e Reti ha previsto azioni per aumentare la sicurezza degli hub di trasporto quali porti, interporti, stazioni ferroviarie promuovendo sistemi di trasporto collettivi più sicuri per i passeggeri e per i lavoratori del settore, per traffico e stoccaggio merci (es. apparecchiature per controlli sanitari digitali e verifica dell'autorizzazione a viaggiare nei terminali di trasporto, e il finanziamento dei dispositivi di protezione personale, dei presidi medico chirurgici, di materiali e strumenti per la prevenzione del contagio e funzionali allo svolgimento del lavoro secondo modalità che garantiscano il distanziamento sociale di beneficiari, ditte di costruzione e fornitori.
Il PON Ricerca & Innovazione ha previsto, nell'ambito dell'Asse I "Investimenti in capitale umano" (FSE), una nuova linea di intervento volta ad assicurare un sostegno a soggetti titolari di borse di studio che terminano il percorso di dottorato nell'a.a. 2019/2020, i quali possono chiedere una proroga di due mesi del termine finale del corso di studio, con conseguente mantenimento della borsa di studio. Nell'Asse II "Progetti tematici" (FESR), ha previsto l'inserimento di un nuovo obiettivo specifico (1.6. "Promuovere gli investimenti necessari per il rafforzamento della capacità di risposta alla crisi nei servizi sanitari"), includendo, tra gli altri, interventi per la sanificazione dei locali, l'implementazione delle disposizioni di distanziamento, la dotazione di adeguati dispositivi di protezione individuale, l'acquisto di macchinari.
Il PON Legalità ha previsto l'inserimento di una nuova linea di azione (azione 4.3.1) per sostenere le prestazioni di lavoro straordinario e altri oneri connessi all'impiego delle Forze di Polizia, delle Forze Armate, dei Vigili del Fuoco e del personale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno; la sanificazione e disinfezione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alle medesime Forze; l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e idoneo equipaggiamento per il personale delle suddette Forze, dispositivi e attrezzature mediche; l'acquisto di attrezza-

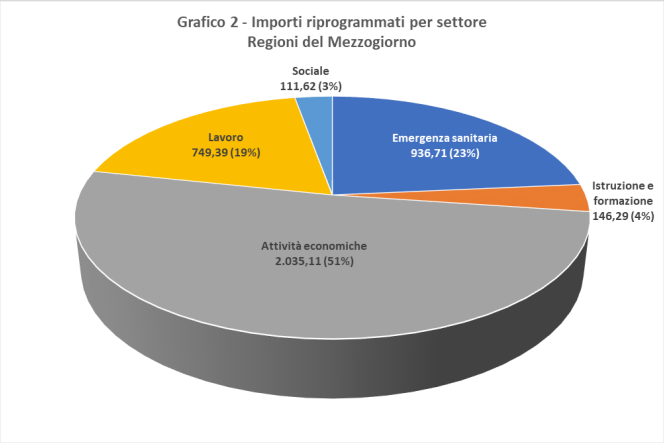
ture e materiali dei nuclei specialistici per il contrasto del rischio biologico, compreso l'equipaggiamento dei mezzi utilizzati; l'acquisto di prodotti, attrezzature e licenze informatiche per il lavoro agile.

3.1.3.3. Riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali (POR)

La riprogrammazione dei POR è stata, dal canto suo, il frutto del negoziato fra il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e le singole Regioni. Il negoziato ha valorizzato l'autonomia delle scelte regionali, nel quadro delle indicazioni nazionali finalizzate ad armonizzare gli interventi e rafforzarne l'efficacia.
In sintesi, i dati delle riprogrammazioni regionali sono esposti nella tabella 4. Gli importi riprogrammati sono pari a 6.486 milioni di euro, di cui 3.979 (il 61%) nelle regioni del Mezzogiorno e 2.507 (il 39%) nelle regioni del Centro Nord.

Tabella 4 – Riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali a fronte dell'emergenza COVID (valori in milioni di euro)

Regioni	Emergenza sanitaria	Istruzione e formazione	Attività economiche	Lavoro	Sociale	Totale
Abruzzo	8,00	1,00	88,00	60,00	-	157,00
Basilicata	6,00	3,79	95,57	32,20	12,85	150,41
Calabria	140,00	45,00	180,00	100,00	35,00	500,00
Campania	330,34	34,00	392,26	105,00	30,51	892,11
Molise	15,77	1,50	21,28	8,99	0,26	47,80
Puglia	59,00	-	551,00	140,00	-	750,00
Sardegna	107,60	1,00	151,50	23,20	3,00	286,30
Sicilia	270,00	60,00	555,50	280,00	30,00	1.195,50
Mezzogiorno	**936,71**	**146,29**	**2.035,11**	**749,39**	**111,62**	**3.979,12**
Emilia Romagna	250,00	-	-	-	-	250,00
Friuli Venezia Giulia	-	1,90	6,39	39,80	-	48,09
Lazio	222,29	8,16	133,42	237,21	45,10	646,18
Liguria	8,00	11,50	38,92	25,50	7,00	90,92
Lombardia	193,50	-	-	168,50	-	362,00
Marche	12,35	-	19,00	2,40	3,75	37,50
Piemonte	160,00	-	64,00	121,17	-	345,17
Toscana	70,00	5,00	141,00	18,70	30,00	264,70
Prov. Aut. di Trento	13,50	1,00	13,00	23,50	-	51,00
Prov. Aut. di Bolzano	-	-	-	40,00	-	40,00
Umbria	9,50	24,12	46,75	14,50	3,73	98,60
Valle d'Aosta	7,75	-	6,35	4,70	-	18,80
Veneto	75,00	-	70,00	90,70	18,00	253,70
Centro Nord	**1.021,89**	**51,68**	**538,83**	**786,68**	**107,58**	**2.506,66**
Italia	**1.958,60**	**197,97**	**2.573,94**	**1.536,07**	**219,20**	**6.485,78**



Le Regioni del Mezzogiorno hanno destinato le risorse riprogrammate soprattutto al sostegno alle attività economiche (51%) e, in parte molto minore, all'emergenza sanitaria (23%). Seguono nella ripartizione per settore di intervento le misure di sostegno al lavoro (19%), a istruzione e formazione (4%) e al sociale (3%). Scelte parzialmente diverse distinguono invece, in complesso, le Regioni del Centro Nord, dove il settore prevalente è l'emergenza sanitaria (a cui è stato destinato il 41% degli importi riprogrammati), seguita dagli interventi relativi al lavoro (31%), alle attività economiche (21%), all'ambito sociale (4%) e all'istruzione e formazione (2%). La distribuzione per settore degli importi riprogrammati dipende naturalmente anche dalla destinazione delle risorse dei Programmi Operativi Nazionali, che hanno coperto in modo importante ambiti di intervento come il sociale ed istruzione e formazione.
Il peso delle scelte delle singole regioni nella determinazione degli esiti del negoziato fra PCM e Regioni emerge chiaramente dalla distribuzione degli importi per settore. Ad esempio, alcune Regioni hanno preferito concentrare i fondi su pochi settori (evidentemente sulla base di una valutazione su come allocare le risorse complessivamente disponibili a valere su varie fonti): ad esempio, l'Emilia Romagna ha concentrato interamente le risorse riprogrammate sull'emergenza sanitaria, la Provincia Autonoma di Bolzano sul lavoro, la Lombardia su emergenza sanitaria e lavoro, la Puglia prevalentemente sulle attività economiche. Altre regioni, fra cui ad esempio la Campania, la Sicilia e il Lazio, hanno invece distribuito gli importi riprogrammati in maniera più equilibrata fra i settori.

3.1.4. Il ruolo dell'Agenzia

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha avuto un ruolo di forte responsabilità nella definizione e nella governance della revisione della politica di coesione per il contrasto degli effetti della pandemia. La complessità del ruolo dell'Agenzia è leggibile anche alla luce della numerosità e della specificità degli attori in campo – aspetti tipici, come già accennato in precedenza, dei programmi a gestione concorrente dell'Unione Europea. Le azioni svolte dall'Agenzia riguardano prevalentemente cinque ambiti: (i) il contributo ai negoziati in sede UE, svolti nei mesi di marzo e di aprile 2020, sulle modifiche dei regolamenti dei fondi per la coesione; (ii) l'accompagnamento alla riprogrammazione; (iii) il coordinamento dell'attuazione, con l'emanazione di indi-

rizzi e orientamenti diretti alle Autorità di gestione dei programmi operativi; (iv) la proposta di modalità semplificate di rendicontazione delle spese per l'emergenza; (v) l'attuazione diretta delle misure di emergenza, per i Programmi di cui l'ACT è Autorità di Gestione.

Il contributo ai negoziati sulla modifica dei regolamenti dei fondi

In sede di negoziato con la Commissione Europea sulle modifiche dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali, l'Agenzia per la Coesione ha istruito tecnicamente diverse proposte finalizzate ad agevolare l'attuazione dei programmi operativi da rimodulare per fronteggiare l'emergenza. Ad esempio: l'ampliamento delle possibilità di finanziamento di interventi sul capitale circolante; l'apertura del campo di applicazione dell'Obiettivo Tematico 1 (Ricerca e Innovazione) agli investimenti necessari a rafforzare la capacità di risposta dei servizi sanitari alla crisi; l'attualizzazione delle regole sull'ammissibilità delle spese al nuovo scenario di impiego delle risorse; l'adeguamento della definizione di "impresa in difficoltà", ai fini dell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; la definizione dei profili finanziari dei programmi e le tecnicalità di rendicontazione delle spese a fronte dell'innalzamento al 100% del tasso di cofinanziamento dei fondi.

L'accompagnamento alla riprogrammazione

Nella prima metà del 2020, l'Agenzia ha realizzato, in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, la ricognizione delle risorse dei Programmi operativi 2014-2020 non ancora assegnate ad operazioni selezionate o assegnate a interventi a più lenta esecuzione, con l'obiettivo di riprogrammare una quota significativa delle risorse di ciascun Programma, per il contrasto all'emergenza sanitaria economica e sociale, garantendo con risorse nazionali la prosecuzione dei progetti e dei programmi di spesa, riprogrammazione poi perfezionata con uno specifico Accordo tra il Ministro per il Sud e le singole Autorità titolari di programmi nazionali e regionali. Anche grazie a tale azione, è stata favorita la citata riprogrammazione (fino ad oggi) di quasi 12 miliardi di euro dei programmi cofinanziati. A seguito della definizione di una specifica norma di legge, (gli articoli 241 e 242 del D.L. Rilancio 34/2020, è stata quindi resa possibile la prosecuzione dei relativi progetti all'interno di specifici programmi nazionali finanziati (in anticipazione) dal Fondo Sviluppo e Coesione e poi con le residue risorse del cofinanziamento nazionale e con i rientri dei rimborsi.

Il coordinamento dell'attuazione

L'ACT ha poi curato in modo sistematico la diffusione dell'informazione e la trasmissione di indirizzi operativi alle Autorità di Gestione dei Programmi, per contribuire all'applicazione delle modifiche regolamentari adottate in sede comunitaria, in particolare relative al Quadro Temporaneo per gli aiuti di Stato, alla Comunicazione della Commissione europea in materia di appalti pubblici[9] e ai fondi per la coesione, con maggior riguardo all'adozione del tasso di cofinanziamento UE al 100% e ad ulteriori aspetti rilevanti per l'attuazione dei programmi (disposizioni sulle eccezioni al disimpegno automatico; gestione dei progetti in esecuzione; revisione di target).

9. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19" (2020/C 108 I/01).

Sono anche state diffuse, in collaborazione con l'IGRUE, indicazioni operative per la rendicontazione delle spese finanziate dal FESR relative all'emergenza sanitaria nell'ambito dei programmi, con particolare riferimento alle operazioni concernenti l'acquisto di beni e servizi nonché la realizzazione di lavori. Inoltre, è stata messa in atto una sistematica attività di collaborazione con la Struttura del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologico Covid-19 (oltre che, come detto, con le singole Autorità di Gestione dei programmi).

Proposte di modalità semplificate di rendicontazione delle spese per l'emergenza

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha infine contribuito alla definizione di proposte di metodi semplificati di rendicontazione della spesa, in collaborazione con i diversi centri di spesa e le centrali di committenza nazionali (Consip e Struttura del Commissario straordinario).

Compiti di attuazione diretta

La necessità di affrontare l'emergenza determinata dalla pandemia ha poi coinvolto l'Agenzia della Coesione Territoriale anche con responsabilità direttamente attuative. L'ACT è, infatti, Autorità di Gestione del PON "Città Metropolitane" 2014-2020 (PON Metro) e del PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020.

3.1.5. La riprogrammazione del PON Metro

Come è noto, il PON Metro è dedicato alle 14 Aree metropolitane italiane, in cui il Programma contribuisce ad affrontare le sfide della crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. I Comuni capoluogo hanno il ruolo di organismi intermedi del Programma: essi svolgono quindi un ruolo di protagonisti nella selezione dei progetti e nell'attuazione del programma, in un quadro di forte regia nazionale[10].

Il PON "Città Metropolitane" ha conseguito finora buoni risultati di attuazione: a gennaio 2021, sono stati ammessi a finanziamento progetti per un valore di 735 milioni di euro, su 874 milioni di risorse programmate. Gli impegni sono pari a 515 milioni di euro e i pagamenti a 356 milioni. La capacità dimostrata dal Programma di contribuire, con un approccio integrato, ad obiettivi decisivi delle politiche urbane (nei campi dei servizi, della mobilità, del contrasto alle situazioni di fragilità sociale, etc.) ne sta motivando una riedizione nel periodo 2021-27, con un possibile ampliamento del raggio di azione ad altre città del Mezzogiorno – non solo città metropolitane ma anche città medie – caratterizzate da aree di disagio sociale, degrado fisico, carenza di servizi

10. L'ACT è titolare anche del "Programma Operativo Complementare Città Metropolitane 2014-2020" (POC Metro) che interviene nelle sei Città metropolitane delle Regioni Meno Sviluppate (Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria). Il POC finanzia azioni complementari alla strategia del PON Metro (ad esempio relative alla rivitalizzazione fisica, sociale ed economica delle aree urbane, con priorità a quelle degradate), interventi per l'implementazione del modello "Smart City" e progetti pilota e/o innovativi a supporto della rete delle città metropolitane. L'originaria dotazione finanziaria del Programma, pari a 240 milioni di euro, è stata incrementata a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid_19. Il CIPE, con la Deliberazione n. 36 del 28 luglio 2020, ha attribuito al POC Metro il compito di salvaguardare la continuità dell'azione strategica del programma nazionale gemello finanziato da Fondi SIE, rendendo disponibili ulteriori risorse finanziarie a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione da utilizzare per proseguire l'attuazione di quegli interventi sostituiti da quelli emergenziali sostenuti dallo Stato e/o dalle stesse autorità urbane per fronteggiare l'emergenza sanitaria. L'attuale dotazione finanziaria del Programma è pari a 523,4 milioni di euro.

e, talora, situazioni di illegalità diffusa. Ciò consentirà anche di valorizzare il ruolo di Segretariato tecnico per le politiche urbane svolto dall'Agenzia.
Nel corso del 2020, il Programma è stato rimodulato in funzione di contrasto degli effetti della pandemia. L'emergenza ha creato una situazione di enorme pressione per i comuni, e in particolar modo per quelli delle aree metropolitane, a forte densità demografica, con la maggiore concentrazione di servizi e con le situazioni più critiche in termini di marginalità e vulnerabilità.
La riprogrammazione è stata finalizzata a mettere a disposizione delle istituzioni, dei centri di servizio e della popolazione delle Aree Metropolitane strumenti, sostegno e servizi per il superamento dell'emergenza, con un'attenzione specifica per le fasce più vulnerabili. Le revisioni apportate al Programma non hanno però alterato né la sua strategia complessiva né l'impianto programmatico, garantendo la regolare prosecuzione delle strategie di sviluppo urbano integrato elaborate da ciascun Organismo Intermedio. In sintesi, la revisione del PON è stata basata:

(a) sul sostegno all'adozione dello *smart working* da parte delle Amministrazioni comunali, mediante interventi per l'acquisto, lo sviluppo e l'uso di tecnologie e strumenti che permettano il monitoraggio, la prevenzione e il controllo della diffusione del COVID-19 (Azione 1.1.1);
(b) sul supporto alle Amministrazioni comunali nel settore della mobilità per il contrasto all'emergenza sanitaria, attraverso dispositivi per la gestione del distanziamento o attività di sanificazione dei mezzi (autobus, auto, moto, ecc.), degli apparati e degli ambienti (Azione 2.2.5);
(c) sulla riduzione dell'impatto dell'emergenza sanitaria su target fragili della popolazione, ad esempio attraverso servizi di accoglienza per garantire obblighi di quarantena, accompagnamento alle persone, buoni per acquisto di beni alimentari e di prima necessità. Sono stati anche previsti interventi di acquisto e distribuzione di dispositivi di protezione individuale e collettivi a tutela della salute e della sicurezza (Azione 3.5.1);
(d) sulla messa a disposizione di immobili e strutture dedicate all'erogazione di servizi a sostegno della emergenza e per evitare la propagazione della pandemia (Azione 4.3.1).

Le modifiche apportate alla struttura del Programma sono state recepite dalle Città Metropolitane attraverso modifiche dei propri Piani Operativi. Alcuni esempi di progetti finanziati possono chiarire come sia intervenuto il PON in fase di emergenza.
Il Comune di Catania per il lavoro agile
Il progetto del Comune di Catania, finanziato a valere sull'Azione 1.1.1, implementa una piattaforma "Virtual Desktop Infrastructure" che permette al personale comunale di operare efficientemente in *smart working*. La soluzione tecnologica adottata rimarrà operativa in permanenza, anche dopo la fase di emergenza, migliorando e integrando i processi lavorativi interni dell'Amministrazione e rendendo più agili i rapporti con i cittadini. Il progetto è coerente con una idea di smart city metropolitana, aprendo una prospettiva di piena digitalizzazione dei servizi alla popolazione erogati dall'Amministrazione.
Itinerari ciclabili agili a Roma
Il progetto del Comune di Roma è stato finanziato a valere sull'Azione 2.2.5 ed ha l'obiettivo, a fronte della pandemia, di promuovere la circolazione dei cittadini in sicu-

rezza, mediante l'implementazione della propria rete di percorsi ciclabili, in modo da dare valide alternative all'uso dell'automobile ed evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto. I fondi del PON permettono di anticipare, almeno in parte, la realizzazione del Piano Quadro della Ciclabilità e del P.U.M.S., attraverso l'applicazione di un Piano Straordinario di interventi per l'istituzione e l'esecuzione di itinerari ciclabili a supporto della mobilità sostenibile. In linea con le più avanzate esperienze internazionali di contrasto alla pandemia, il progetto prevede la realizzazione di *emergency bike lane network* che consentono il collegamento di rete di direttrici tangenziali e radiali che connettano le zone residenziali periferiche alle zone direzionali centrali, privilegiando le arterie caratterizzate, prima dell'emergenza, da elevati livelli di traffico.

La Family Card di Messina

Sia il PON (nelle città metropolitane) sia diversi programmi regionali hanno previsto azioni di sostegno delle famiglie in difficoltà per le spese essenziali. Ad esempio, il progetto "Messina Family Card – Azioni sociali a contrasto dell'emergenza Covid-19", finanziato dall'Azione 3.5.1, prevede l'erogazione di buoni spesa vincolati all'acquisto di beni alimentari e di prima necessità. L'istruttoria sulle domande di sostegno da parte dei destinatari viene effettuata dai servizi sociali del Comune. L'importo del voucher spesa è graduato in ragione della numerosità del nucleo familiare, della gravità delle condizioni di indigenza e disagio socioeconomico, della presenza di minori e persone con disabilità. Per attuare l'intervento, il Comune ha sottoscritto apposite convenzioni con gli esercizi commerciali operanti nel territorio comunale che si sono resi disponibili ad accettare come mezzo di pagamento i buoni spesa.

Strutture emergenziali a Reggio Calabria

Sulla base dei fondi resi disponibili a valere sull'Azione 4.3.1, il comune di Reggio Calabria ha attuato una procedura di manifestazione di interesse da parte di titolari di strutture alloggiative alberghiere o di altra ospitalità, idonee ad accogliere temporaneamente in isolamento pazienti COVID, in alternativa al ricovero ospedaliero o alla permanenza presso il proprio domicilio, nel caso in cui quest'ultimo non fosse adatto a garantire le condizioni di isolamento. A valere su questa Azione, sono stati anche finanziati interventi di sanificazione di impianti di climatizzazione, nonché di uffici, impianti sportivi e musei comunali, oltre alla fornitura di dispositivi di sicurezza.

3.1.6. La riprogrammazione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020

Il Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale è uno degli strumenti della politica di coesione 2014-2020 finanziati dall'Unione europea attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei. Il Programma, gestito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale con deleghe al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Ministero della Giustizia, rappresenta il principale strumento per attuare le priorità strategiche in materia di rafforzamento e innovazione della Pubblica Amministrazione concordate tra l'Italia e la Commissione europea e contenute nell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Con il contributo dei Fondi dell'Unione, il PON Governance finanzia interventi che accompagnano e implementano le misure di riforma della PA fissate a livello nazionale e, attraverso la sua strategia d'intervento, concorre al raggiungimento degli obiettivi

di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva definiti da Europa 2020. Il Programma ha una dotazione finanziaria di 805,6,milioni di euro, composta da risorse comunitarie del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale e da risorse pubbliche nazionali, ed è rivolto alle Pubbliche Amministrazioni di tutto il Paese.
Le azioni finanziate riguardano competenze, modalità organizzative e di offerta di servizi, metodi, e procedure, strumenti e soluzioni tecnologiche, forme di cooperazione istituzionale con l'obiettivo di andare verso una Pubblica Amministrazione più efficiente, efficace e vicina a territori, cittadini e imprese.
Sul piano attuativo, il dato complessivo della spesa certificata al 31 dicembre 2020 è di 308,6 milioni di euro, pari al 38,31% della dotazione del Programma. 117 i progetti ammessi a finanziamento per oltre 898.537.749,36 milioni di euro assegnati, con un overbooking che porta le risorse assegnate al 111,54% della dotazione complessiva del PO.
Anche questo Programma, pur salvaguardando l'impianto strategico relativo al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della PA, è stato oggetto di una importante riprogrammazione finalizzata ad allargare gli interventi su nuove azioni "*anti Covid*", adottando il concetto di Pubblica Amministrazione allargata e includendo, conseguentemente, le strutture pubbliche sanitarie messe a dura prova dalla crisi emergenziale.
Le strutture sanitarie pubbliche, anche in conseguenza dell'imprevedibilità dell'andamento della pandemia, si sono mostrate infatti non pienamente pronte a gestire la domanda emergenziale di cura dei cittadini colpiti dal virus. Queste hanno mostrato elementi di criticità sia sul piano organizzativo che su quello delle dotazioni strumentali, condizioni che hanno reso necessario un intervento di rafforzamento rilevante in grado di poter rispondere innanzitutto all'emergenza sanitaria in atto e, nel prosieguo, avviare un percorso strutturato di miglioramento della prestazione "di cura" dell'intero sistema.
Per contribuire alla realizzazione di questi interventi, pur lasciando invariato il suo impianto originario, il Programma Operativo ha definito un'importante implementazione del suo quadro strategico attraverso l'introduzione di due Obiettivi Specifici destinati a rafforzare specificatamente il Servizio Sanitario Nazionale, la rete di assistenza territoriale e le funzioni del Ministero della Salute mediante l'incremento delle risorse umane e strumentali.
Più nello specifico, gli interventi di rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale ricompresi nel nuovo Obiettivo Specifico 1.6 dell'Asse 1 sono destinati a finanziare stipendi o compensi aggiuntivi del personale sanitario, le iniziative di formazione *on the job* sul funzionamento di attrezzature specialistiche, l'acquisto di attrezzature/forniture supplementari e stipendi/compensi per il reclutamento del personale supplementare. Gli interventi ricompresi nel nuovo Obiettivo Specifico 2.3 dell'Asse 2, che opera in sinergia e complementarità con l'Obiettivo Specifico 1.6, sono unicamente destinati al rafforzamento della dotazione sanitaria di tipo tecnologico, rientrante nel più generico concetto di *e-health*.
L'azione complessiva di rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale, che si traduce nell'assicurare la rapida ed efficace azione di risposta alle crisi sanitarie attraverso l'investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia della governance delle politiche sanitarie pubbliche, rientra pienamente nella strategia originaria del Programma

Operativo. L'esito di questo percorso è un rafforzamento stabile del sistema sanitario (pubblico e privato), in grado di garantire una pronta risposta ad eventuali crisi sanitarie che potrebbero nuovamente colpire il nostro Paese, non ultima una crisi dovuta ad una improvvisa e imprevista recrudescenza del contagio da Corona Virus.

3.1.7. Conclusioni: l'esperienza della pandemia e la governance delle politiche di coesione

La drammatica esperienza della pandemia ha messo in evidenza la rilevanza nell'affrontare una fase di emergenza senza precedenti, del ruolo di presidio, di coordinamento, di impulso e di accompagnamento delle Amministrazioni pubbliche svolto dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. In questa fase, l'Agenzia ha operato in piena continuità con la sua missione[11], governando (all'interno di un articolato assetto di governance verticale, che va dall'Unione Europea fino alle più piccole istituzioni locali) l'intervento straordinario di riorientamento delle politiche di coesione verso le finalità legate all'emergenza – e quindi di mantenimento della coesione sociale, economica e territoriale del nostro Paese gravemente minacciata dagli effetti della pandemia.

L'Agenzia ha operato (e sta operando) in continuità con le sue funzioni: (i) la *sorveglianza* dei programmi e degli interventi finanziati dalle risorse europee e nazionali, finalizzata al rispetto degli obiettivi di spesa e di qualità degli interventi realizzati, (ii) l'*accompagnamento delle amministrazioni centrali e regionali* nella attuazione dei programmi, mediante la definizione di standard e istruzioni operative per la corretta attuazione degli interventi, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, (iii) *la verifica e il controllo* delle operazioni finanziate, così come dei modelli tecnico-organizzativi delle amministrazioni e dei sistemi di gestione e controllo dei programmi della politica di coesione, in modo da individuare misure adeguate a migliorare la capacità di realizzazione degli investimenti pubblici e di conseguimento dei risultati attesi nei tempi stabiliti, (iv) l'*attuazione diretta* dei programmi di cui l'ACT è Autorità di Gestione. Questa azione ha favorito un utilizzo più efficiente ed efficace delle risorse per la coesione territoriale, senza sostituire una amministrazione dello Stato ad un'altra ma anzi mettendo in pratica un principio di "cooperazione rafforzata" – istituzionale, tecnica e amministrativa, che può rappresentare una via maestra per il futuro delle politiche di investimento pubblico.

La riprogrammazione dei PO 2014-2020 è stata infatti condotta salvaguardando l'autonomia decisionale delle singole amministrazioni ma nel quadro di un forte coordinamento strategico, che ha consentito di individuare poche misure su cui concentrare la risorse nell'ambito di precise linee guida nazionali, evitandone la dispersione.

Questo approccio dovrebbe ispirare ancor più in profondità anche il ciclo di programmazione 2021-27, contribuendo ad un processo di rafforzamento strutturale delle am-

11. Sulla missione dell'ACT, v. l'Audizione del Direttore dell'Agenzia per la Coesione, Massimo Sabatini, alla Commissione affari europei del Senato della Repubblica: "L'Agenzia persegue un generale obiettivo di promozione della coesione e dello sviluppo economico e sociale, dei territori, facilitando la cooperazione delle istituzioni e dei diversi soggetti coinvolti, contribuendo al miglioramento dell'attuazione anche attraverso azioni di accompagnamento alle amministrazioni e ai beneficiari, con particolare riferimento agli Enti locali. In questo senso, non è solo un organo di controllo dell'attuazione delle politiche di coesione, ma vuole essere in primo luogo un partner delle Amministrazioni, a tutti i livelli, nella realizzazione delle politiche".

ministrazioni pubbliche più volte sollecitato dalle Raccomandazioni europee rivolte all'Italia e sempre più necessario e decisivo. È questo, in particolare, l'approccio che sta caratterizzando la predisposizione dell'Accordo di Partenariato per la programmazione 2021-27 dei fondi strutturali europei, ovvero il documento che fornisce l'indirizzo strategico ai nuovi programmi.

Il nuovo ciclo 2021-27 presenta come caratteristica fondamentale la concentrazione, considerando che i nuovi regolamenti dei fondi strutturali individuano cinque obiettivi di policy in luogo dei precedenti undici obiettivi tematici: Europa più innovativa, più verde, più connessa, più sociale e più vicina ai cittadini. Con due profili trasversali ma fondamentali: la sostenibilità e il digitale. Sulla capacità di concentrare efficacemente le risorse su tali priorità si gioca parte importante dell'efficacia del ciclo che si apre. Come pure una parte importante della futura efficacia è legata al profilo attuativo degli interventi, e alla adeguatezza degli strumenti per rafforzare la capacità di "mettere a terra" i progetti.

Dal punto di vista dell'Agenzia, curare il profilo attuativo significa innanzitutto irrobustire le spalle di chi deve mettere in campo i progetti, cioè le Pubbliche amministrazioni centrali e soprattutto territoriali, a partire dai Comuni. Ed è per questo che del processo di miglioramento dell'efficacia delle politiche di coesione deve far parte un vasto Piano di rafforzamento e di rigenerazione amministrativa, che implichi fra l'altro la selezione e il reclutamento di alte professionalità destinate alla gestione di tutte le fasi del ciclo di investimento realizzato con i fondi della coesione, per rispondere all'indebolimento progressivo delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare nel Mezzogiorno[12].

La Legge di bilancio 2021, affidando all'Agenzia per la Coesione il compito di realizzare una analisi dei fabbisogni delle amministrazioni meridionali (amministrazioni pubbliche nazionali di coordinamento dei fondi, Autorità di Gestione, Organismi intermedi e soggetti beneficiari delle regioni del Sud) per il reclutamento dei primi 2800 esperti da inserire nelle amministrazioni meridionali, a tutti i livelli, ma soprattutto a livello locale, compie, in questo senso un primo, importante, passo, perché fissa un punto chiave: l'efficienza della macchina amministrativa è, di per sé stessa, un fattore di sviluppo e di competitività dei territori

L'enorme sforzo di programmazione e di attuazione che sarà messo in campo con Next Generation Eu necessiterà di una macchina amministrativa rinnovata e rafforzata, per sfruttare appieno questa grande opportunità di ripresa e di riqualificazione delle politiche pubbliche: le politiche di coesione, anche grazie alla sperimentazione condotta per rispondere alla pandemia, potranno svolgere, da questo punto di vista, un ruolo decisivo.

12. Nel corso di una Audizione alla Commissione Politiche dell'Unione Europea (XIV) della Camera dei Deputati di giugno 2020, il Direttore dell'ACT Sabatini sottolineava, commentando il ritardo rispetto alla media europea dell'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali: "A causare tale risultato, pur non lontano dalla media UE, concorrono cause esterne, come l'avvio ritardato dell'attuale ciclo di programmazione (che ha riguardato tutti i Paesi europei, a causa della approvazione del pacchetto regolamentare solo negli ultimi mesi del 2013), e cause più interne, che rimandano al complessivo indebolimento della capacità progettuale e realizzativa delle amministrazioni pubbliche, ad ogni livello di Governo (ma più sensibile in alcune regioni del Mezzogiorno), che ha determinato l'accumulo di ritardi e lentezze procedurali. Peraltro, tali difficoltà non sono riferibili solo o specificatamente agli interventi della politica di coesione, ma rappresentano piuttosto una debolezza di sistema, che insiste in generale sul complesso degli investimenti pubblici".

3.2. LE POLITICHE SOCIO-SANITARIE

(Carla Collicelli, CNR-Ethics, ASviS)

Abstract

Affrontare la consueta analisi di performance e qualità dell'azione della Pubblica Amministrazione nel campo della salute e della sanità nel 2020 significa dover necessariamente considerare in maniera separata la situazione ante Pandemia da Covid-19 e quella post Pandemia da Covid-19. L'esplosione della epidemia virale da Coronavirus a febbraio 2020 ha infatti stravolto per molti aspetti gli assetti precedenti, sia quelli del quadro epidemiologico nazionale e regionale che quelli dell'organizzazione sanitaria soprattutto pubblica, ma anche privata.

L'analisi prende in esame nei primi 3 paragrafi i più significativi indicatori di performance e qualità della sanità italiana secondo lo schema consueto delle Relazioni precedenti e sulla base degli indicatori disponibili fino a inizio 2020. I 4 paragrafi successivi mettono a fuoco la situazione sanitaria come si è configurata a partire dalla esplosione della pandemia.

Come evidenziato nelle Relazioni precedenti, l'area dei servizi per la salute e la sanità in Italia si configura come una delle aree di maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, in termini di risultati raggiunti, di qualità percepita e di efficienza gestionale. Ciò emerge anche nel confronto internazionale, in particolare per ciò che attiene alla speranza di vita, al controllo della maggior parte delle patologie, specie acute, ed all'universalismo del sistema di offerta.

Al tempo stesso, come è stato più volte segnalato e come viene confermato dai dati più recenti, il sistema presenta alcune criticità – tipiche dei sistemi sanitari dei paesi avanzati –, che riguardano: la crescita dei costi del sistema di offerta ed i relativi problemi di sostenibilità a fronte della crescita della domanda, sia in qualità che in quantità, ed alla presenza crescente di anziani fragili e disabili; la insoddisfazione in alcune aree e comparti rispetto agli obiettivi della umanizzazione, dell'empowerment e della corretta informazione e comunicazione tra sistema di offerta e utenti; le lacune in merito al principio di equità redistributiva, in particolare per quanto riguarda i tempi e le procedure di accesso ai servizi e la distribuzione dell'offerta sul territorio; le carenze, ed in alcuni casi il peggioramento , relativamente ad alcuni stili di vita importanti per la salute; la insufficiente integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali e le lacune della cosiddetta sanità del territorio, dei servizi di tipo preventivo e riabilitativo, della continuità assistenziale, della presa in carico, della domiciliarità e della Long Term Care. Molte delle criticità segnalate sono riconducibili al de-finanziamento che la sanità pubblica italiana ha subito nel corso degli ultimi anni, e che ha riguardato in particolare il personale e gli investimenti per l'ammodernamento delle strutture e delle tecnologie.

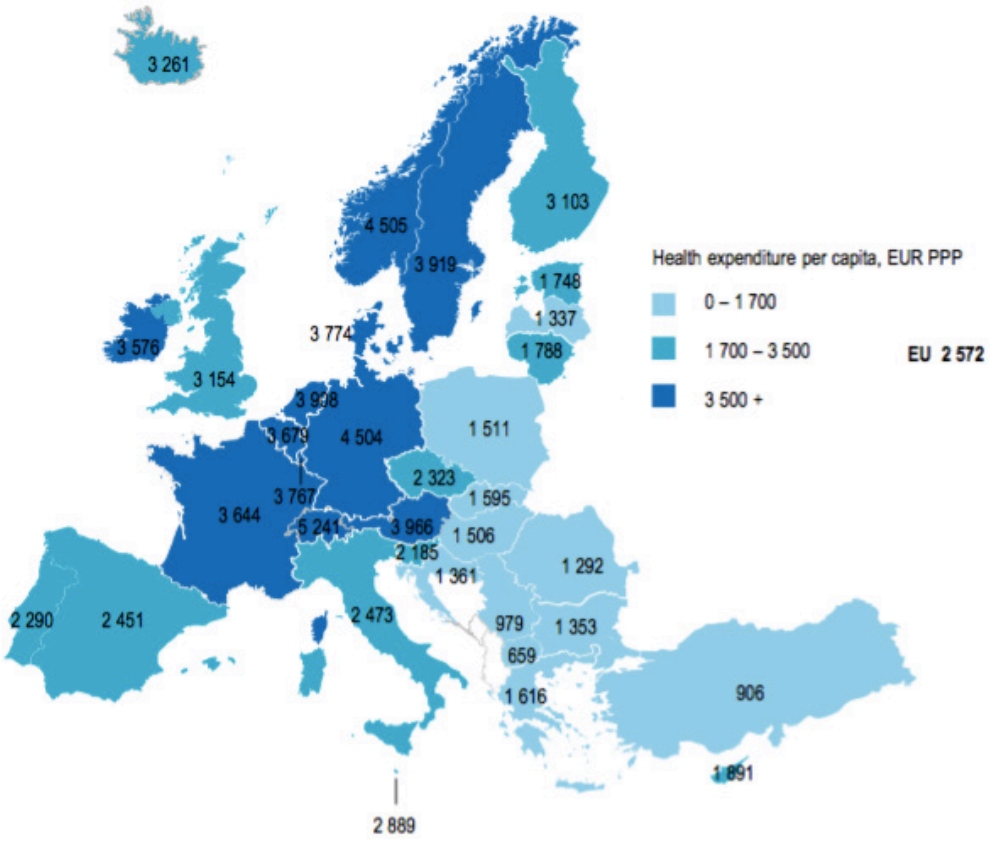
In questo contesto l'impatto della pandemia da Covid 19, esplosa ufficialmente in Italia alla fine del mese di febbraio 2020, è stato dirompente. Secondo i dati dell'OMS al 25 marzo 2021, dall'inizio della pandemia si sono avuti in Italia 3 milioni 376 mila 803 casi di Covid 10 e 104 mila 942 morti. Sulla base degli aggiornamenti dell'Istituto Superiore di Sanità del 13 novembre 2020, la seconda ondata di epidemia, che ha colpito il paese a partire dal mese di ottobre e che è ancora in corso, si sta rivelando ben più pesante in termini di impatto della prima. Solo nel periodo 26 ottobre – 8 novembre si

è trattato di 390.584 nuovi casi, di cui 11.685 di operatori sanitari. L'emergenza Covid ha quindi prodotto una pressione sulle strutture sanitarie, sui carichi di lavoro del personale, sulla tutela delle categorie di utenza più fragili, sulla continuità assistenziale per i pazienti cronici e disabili, sui programmi di screening, nonché in termini di benessere psicologico e di prevenzione del disagio psico-sociale, molto pesante. La pandemia ha sollevato di conseguenza una accesa discussione sulla necessità di rivedere gli assetti dei servizi dal punto di vista della medicina del territorio, della prevenzione e della presa in carico a domicilio secondo quanto previsto dal Piano della Prevenzione 2020-2025, nonché di aggiornare il Piano Pandemico nazionale stilato nel 2006.

3.2.1. Le performance del sistema della sanità italiana secondo le misurazioni internazionali: aspetti epidemiologici e di efficienza gestionale ante Covid

Dal punto di vista degli indicatori monitorati a livello internazionale, il posizionamento dell'Italia in termini di spesa sanitaria pro-capite al 2019 risulta, secondo il recente Rapporto Ocse-EU *Health at a Glance*[1], al di sotto della media europea sin particolare per quanto riguarda le quote di finanziamento pubblico della spesa sanitaria corrente in Italia (euro 2.473 contro euro 2.572), come risulta dal grafico 1.

Grafico 1 - Spesa sanitaria pro-capite 2019

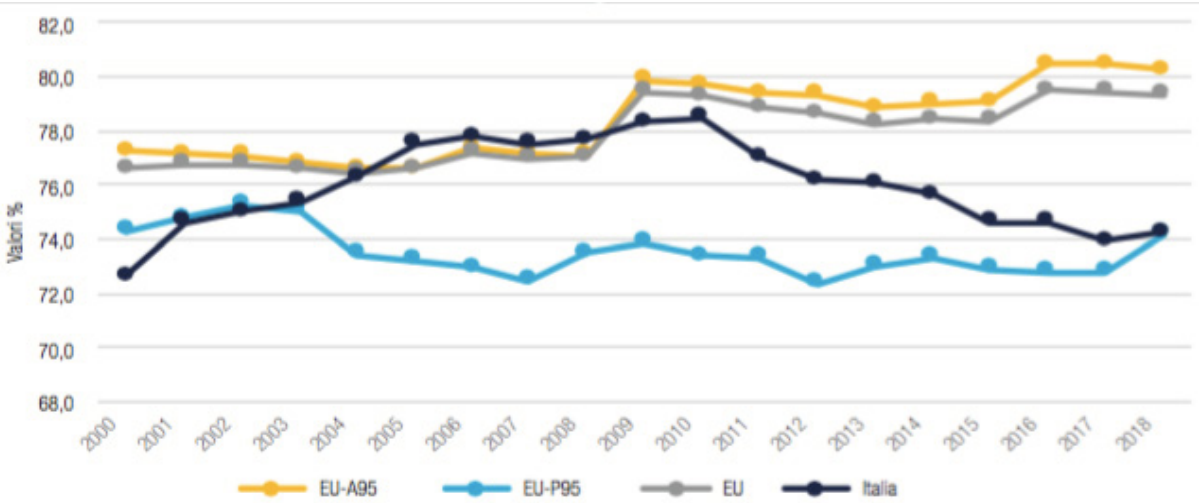


Fonte: OECD-UE, Health at a Glance 2020

1. OECD/European Union (2020), *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/82129230-en.

L'andamento temporale del dato di confronto a livello europeo tra 2010 e 2018 registra una evidente contrazione della quota di spesa pubblica italiana rispetto al totale (grafico 2).

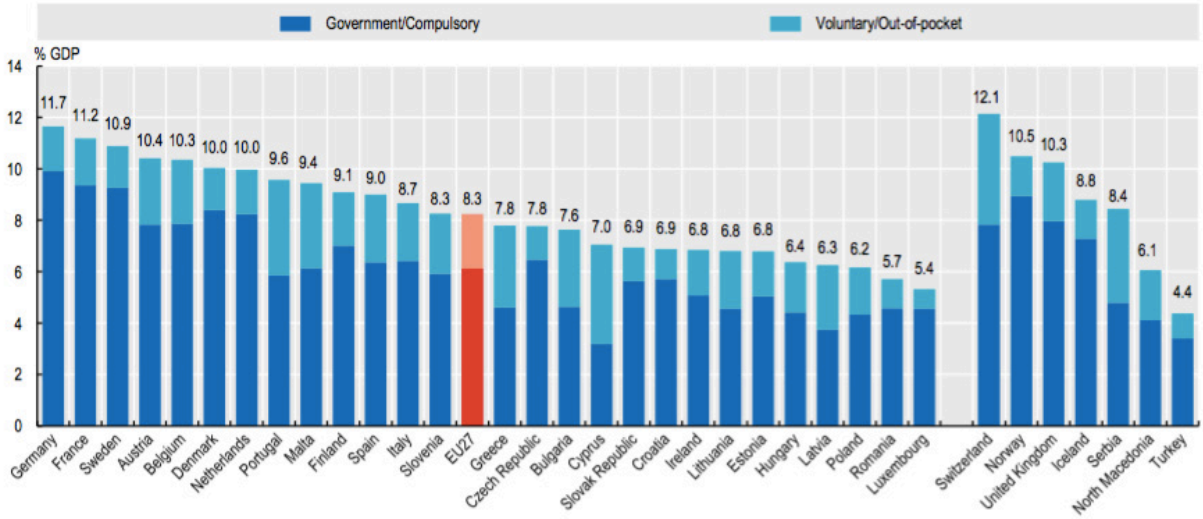
Grafico 2 - Finanziamento pubblico della spesa sanitaria corrente Europa e Italia, 2000-2018



Fonte: Crea, Rapporto Sanità 2019

Rispetto all'incidenza della spesa sanitaria complessiva sul Prodotto Interno Lordo (PIL), la recente pubblicazione Ocse-Ue (vedi nota 1) riporta un valore complessivo per l'Italia al 2019 dell'8,7%, a fronte di un valore medio europeo dell'8,3%, e di valori più alti di Germania (11,7%), Francia (11,2%) e Spagna (9,0%) (grafico 3).

Grafico 3 Spesa sanitaria complessiva rispetto al PIL 2019

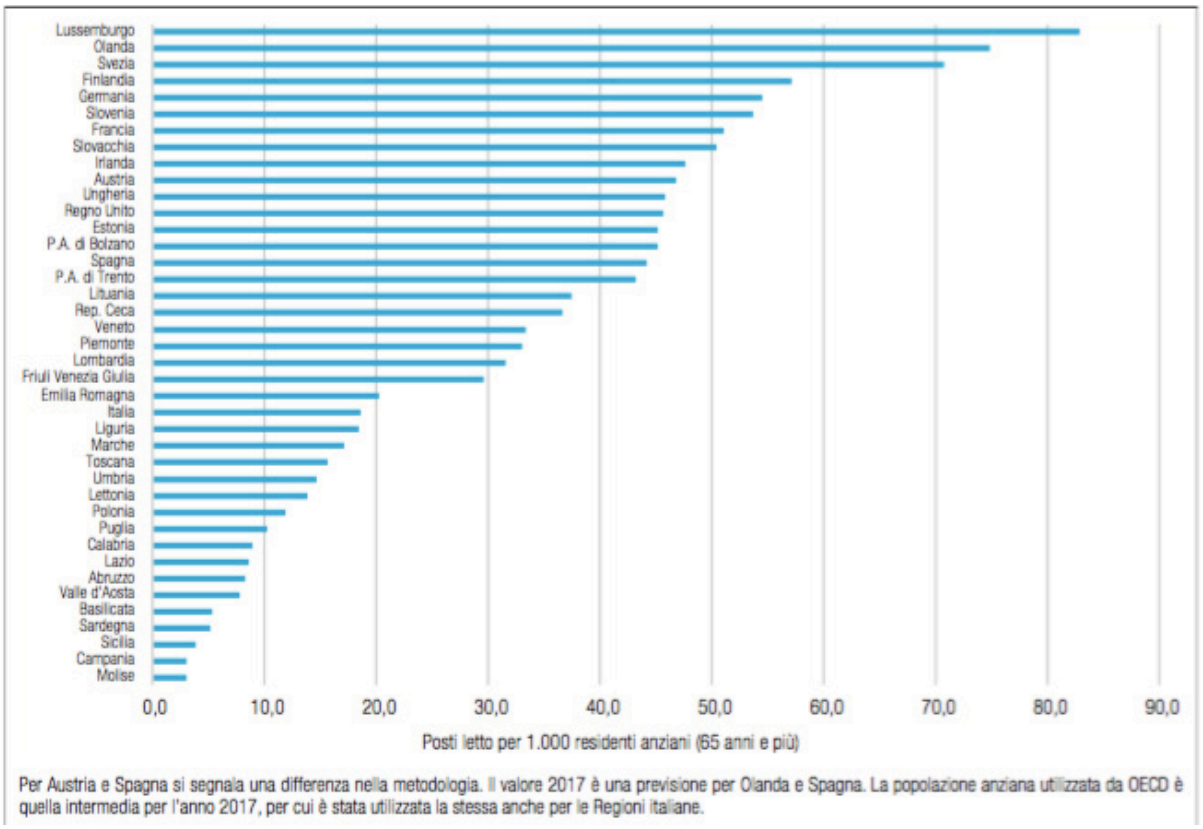


Fonte: OCSE-UE, Health at a Glance 2020

Da notare il peso relativamente alto della spesa di tasca propria (*out of pocket,* OOP) da parte dei cittadini italiani rispetto a quelli degli altri paesi, che anche la Corte dei Conti ha segnalato, nel 2019[2], sia in termini di incidenza sul PIL, una incidenza pari al 2,3% in Italia - superiore dunque a quella della Germania (1,7%) ed a quella della Francia (1,9%), e inferiore a quelle di Spagna e Portogallo -, sia in termini di valore assoluto (39,7 miliardi in totale e 656 euro pro-capite).
L'andamento della spesa si riflette sui dati relativi al personale, rispetto ai quali, secondo i dati Eurostat come riportati dall'Ocse[3], si registra in Italia un numero di medici simile a quello dei principali paesi europei rispetto alla popolazione (4 medici per mille abitanti contro i 3,8 della media UE), ma numeri molto più ridotti per quanto riguarda il resto del personale: in particolare solo 5,8 infermieri per mille abitanti, a fronte di una media UE di 8,2 nel 2018.
Un trend di decrescita caratterizza anche il dato dei posti letto ospedalieri per le patologie acute: se fino al 1998 l'Italia ne aveva un numero, rispetto alla popolazione, superiore alla media europea, da quell'anno in poi la riduzione è stata continua, portando la situazione italiana ben al di sotto della media europea, come segnalato nelle Relazioni precedenti.
Uno degli ambiti nei quali la situazione dei ricoveri in Italia rispetto a quella di altri paesi europei risulta meno soddisfacente è il settore della *Long Term Care (*LTC*)*. Sia in termini di posti letto che di utenti, le strutture residenziali che erogano LTC risultano sottodimensionate rispetto alla media europea: l'Italia è 17° sui 19 paesi analizzati dall'Ocse nel 2019 per posti letto, con 18,5 posti letto per mille anziani di 65 anni ed oltre, e per quanto riguarda gli assistiti è 10° su 16 paesi, con una media di 7,6 utenti LTC per mille residenti (grafici 4 e 5).

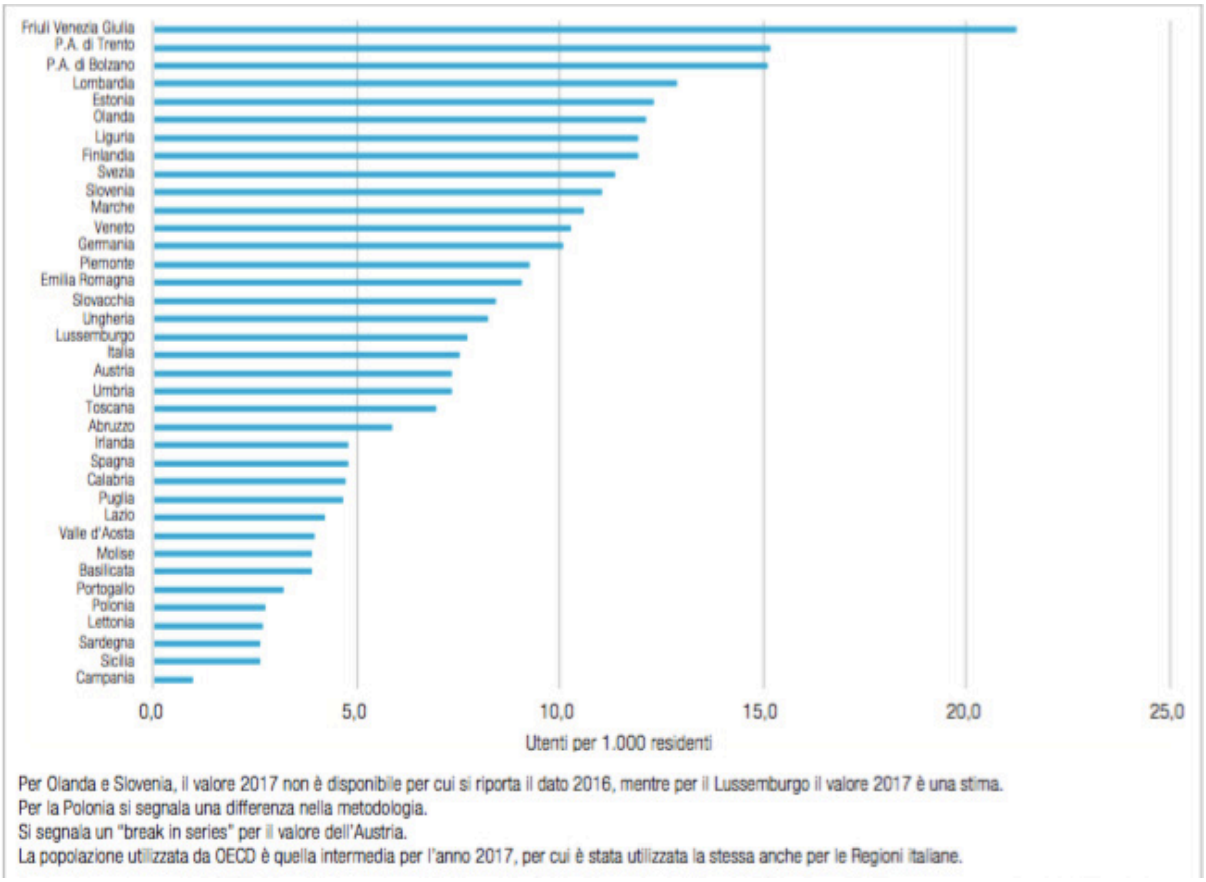
2. Corte dei Conti, Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali, esercizio 2017, Deliberazione n. 13/SEZ AUT/2019/FRG.
3. OECD Health Statistics 20920, *Eurostat Database*, in: OECD-UE, Health at a Glance, 2020.

Grafico 4 Posti letto in strutture residenziali che erogano LTC in Europa e nelle Regioni italiane 2017



Fonte: Crea, Rapporto Sanità 2019

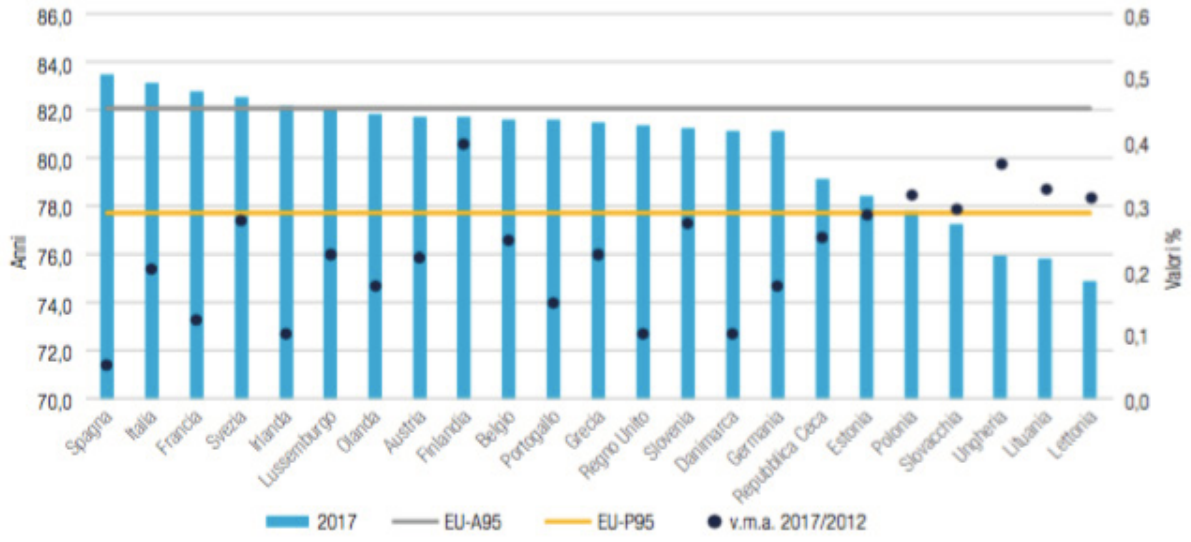
Grafico 5 Utenti in strutture residenziali che erogano LTC in Europa e nelle Regioni italiane 2017



Fonte: Crea, Rapporto Sanità 2019

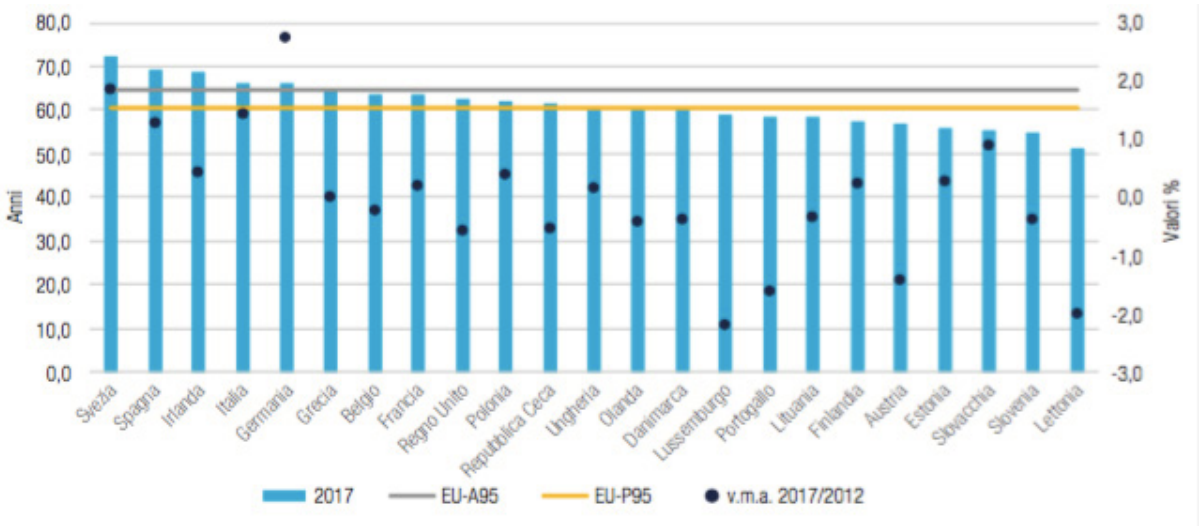
Nonostante le criticità segnalate in termini di finanziamenti, personale e posti letto, l'Italia raggiunge buoni risultati nel confronto internazionale in termini di speranza di vita e di copertura assistenziale. Come risulta dalle stime consolidate al 2017, l'Italia è il secondo paese europeo, dopo la Spagna e prima di Francia e Svezia, per speranza di vita alla nascita (grafico 6) ed il quarto per aspettativa di vita in buona salute alla nascita (grafico 7). I dati appena pubblicati dall'Ocse confermano la posizione italiana per il primo indicatore, e la migliorano (dal 4° a 3° posto) per la speranza di vita in buona salute.

Grafico 6 Speranza di vita alla nascita Italia e Europa 2012-2017



Fonte: Crea, Rapporto Sanità 2019

Grafico 7 Aspettativa di vita in buona salute alla nascita Italia Europa 2012-2017

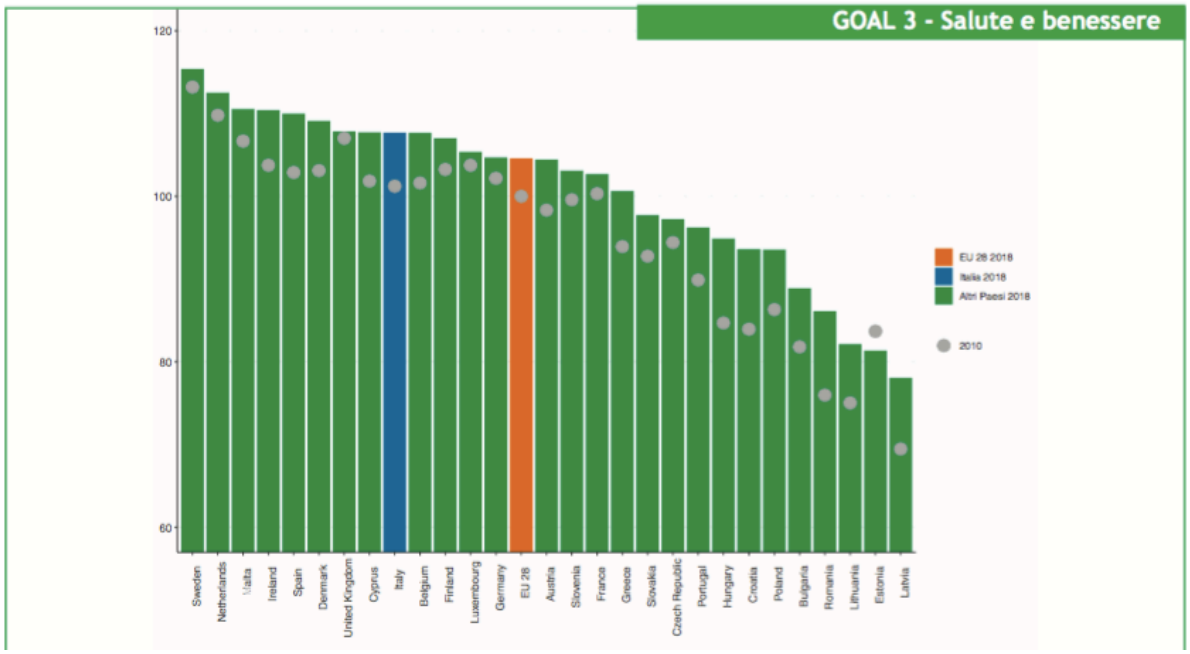


Fonte: CREA, Rapporto Sanità 2019

Per quanto riguarda l'universalismo dell'offerta, l'Italia è uno dei paesi nei quali la copertura pubblica, sia in termini di popolazione che in termini di patologie, è la più estesa, e dove il sistema dei ticket di compartecipazione alla spesa e delle relative esenzioni è particolarmente articolato rispetto alle condizioni sociali ed economiche degli utenti.
La maggior parte delle analisi di rating delle sanità nazionali condotte da diversi osservatori europei e mondiali, di cui si è dato conto già nelle precedenti Relazioni, confermano fino a fine 2019 quanto registrato negli anni passati.
Ad esempio l'Osservatorio *Health Consumer Powerhouse Ltd* (HCP), ente con sede a Bruxelles che pubblica dal 2005 il Rapporto "*EuroHealth Consumer Index*", uno strumento di raccolta e analisi dei dati europei sulle prestazioni sanitarie offerte dai vari sistemi nazionali dal punto di vista del grado di soddisfazione e della qualità percepita dagli utenti, conferma nel 2018 la 20° posizione dell'Italia nella graduatoria su 35

paesi europei, sottolineando però al tempo stesso che l'Italia registra lo scarto maggiore in termini di disuguaglianze tra regioni per disponibilità di risorse e risultati ottenuti, con regioni molto efficienti e virtuose e regioni molto svantaggiate[4].
Più positivi appaiono i risultati dell'analisi condotta dall'Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) pubblicata a ottobre 2020[5], che riporta - in termini di posizionamento rispetto all'indice composito relativo all'Obiettivo 3 (Salute e Benessere per tutti a tutte le età) e relativamente a dati aggiornati al 2018 -, un posizionamento dell'Italia al 9° posto su 28 paesi, con un miglioramento cospicuo rispetto al 2010 (grafico 8). Gli indicatori utilizzati in questo caso sono centrati prevalentemente sulla dimensione della salute, sia in termini di speranza di vita, che di stili di vita[6].

Grafico 8 Indice composito dell'Obiettivo 3 Italia Europa 2018



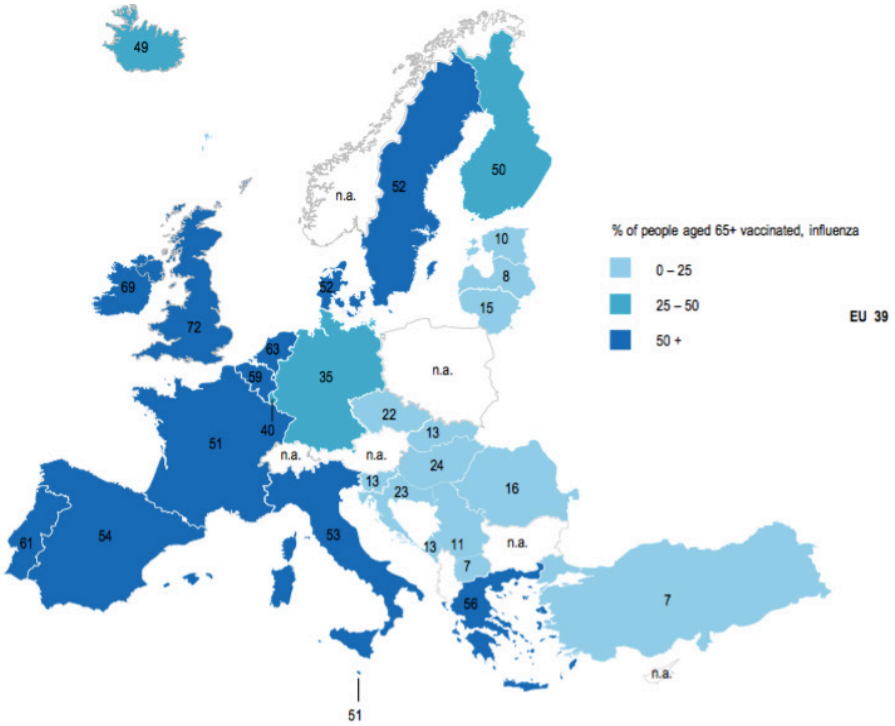
Fonte: ASviS, Rapporto annuale 2020

Per quanto riguarda le condizioni di salute della popolazione, risulta importante segnalare in termini di posizionamento comparativo a livello internazionale che, se è vero che la quota italiana di persone di 15 anni e più in eccesso ponderale è una delle più basse in Europa, e in leggera diminuzione sia rispetto al 2015 che rispetto al 2010, la quota di bambini (6-9 anni) in eccesso ponderale è la seconda più alta in UE. Né va meglio per i ragazzi italiani di 15 anni in eccesso ponderale: sui 23 Paesi UE considerati solo 7 registrano un tasso più elevato di quello medio italiano. Recenti dati del Centro di collaborazione dell'OMS per l'obesità infantile presso il Centro Nazionale per la

4. *Health Consumer Powerhouse, EuroHealth Consumer Index, 2018*. Per I dettagli metodologici vedi l'edizione 2019 della Relazione CNEL alla pag. 214.
5. ASviS, L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto ASviS 2020.
6. *Self-reported unmet need for medical examination and care, alcohol consumption, smoking prevalence, share of people with good or very good perceived health, people killed in road accidents, life expectancy at birth, standardized death rate due to tuberculosis, HIV and hepatitis, standardized preventable and treatable mortality.*

Prevenzione delle Malattie e la Promozione della Salute (CNaPPS) dell'ISS collocano l'Italia, con la presenza del 20,4% di bambini in sovrappeso e del 9,4% di bambini obesi, al quarto posto in Europa per obesità infantile dopo Cipro, Grecia e Spagna[7].
In tema di comportamenti e stili di vita, l'Italia registra migliori risultati di altri paesi per quanto riguarda il consumo di alcol, essendo il secondo Paese con la quota minore di alcol consumato dalle persone di 15 anni e più. Con riferimento al fumo di tabacco, con il 20,0% di fumatori tra le persone di 15 anni e più, l'Italia si colloca in una posizione intermedia tra i Paesi UE. Al 25 marzo 2021 l'OMS segnala un numero totale di casi di Covid 19 in Italia da inzio pandemia di 3 milioni 376 mila 803 unità, ed uno di morti di 104 mila 942 unità.
Per quanto riguarda la prevenzione e, in particolare le vaccinazioni, a partire dal 2013 si è assistito ad un progressivo calo delle coperture vaccinali pediatriche (tra i bambini ad un anno di età), che ha determinato la caduta della copertura media sotto la soglia del 95,0%, raccomandata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per garantire la cosiddetta "immunità di gregge". Nel 2017, secondo l'OCSE, l'Italia ed altri 6 Paesi UE sono rimasti sotto la soglia raccomandata, e nel nostro Paese si è registrato un miglioramento rispetto al 2016 (dal 93,0% al 94,0%), ma un peggioramento rispetto al 2006 (quando la copertura era pari al 96,0%).
Con riferimento alla copertura vaccinale degli over 65 contro l'influenza stagionale, l'Italia con il 53% di vaccinati si colloca nella fascia alta in Europa nel 2018 (grafico 9), ma è ancora molto lontana dalla copertura raccomandata del 75%.

Grafico 9 Popolazione over 65 vaccinata contro l'influenza Europa 2018



Fonte: Oecd-EU, Health at a Glance 2020

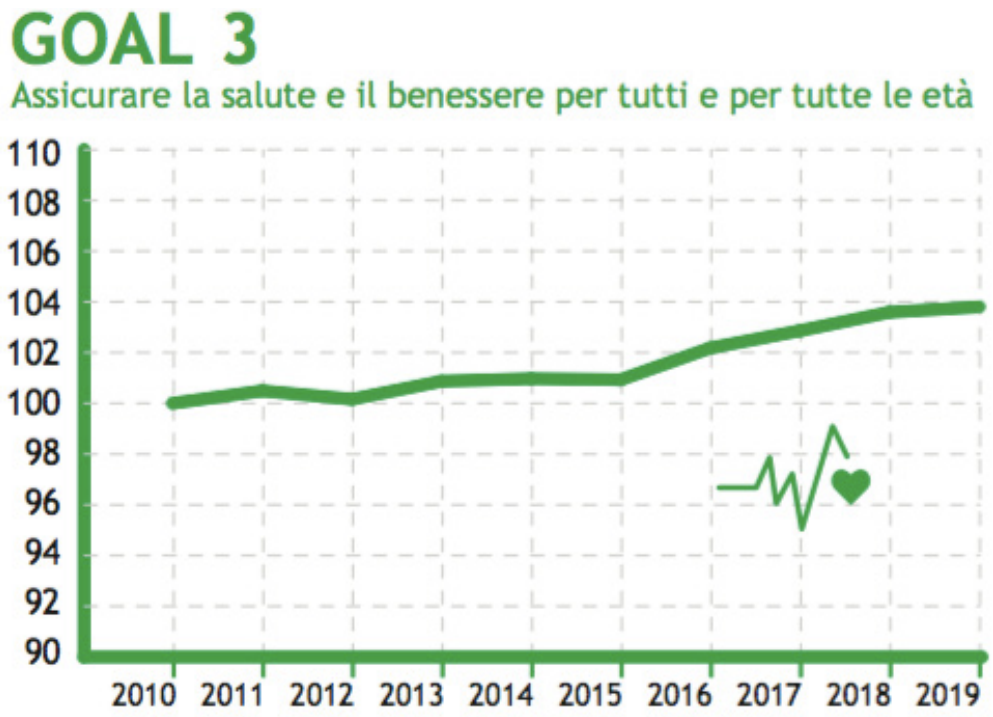
7. Okkio alla salute, Centro Nazionale per la Prevenzione delle Malattie e la Promozione della Salute (CNaPPS) dell'ISS, ottobre 2020

3.2.2. L'andamento temporale: le tendenze fino al 2019

Se si guarda all'andamento temporale della situazione italiana dal punto di vista delle performance e della qualità dei servizi sanitari, i dati confermano negli ultimi anni e fino alla fine del 2019 un trend leggermente migliorativo per molti dei parametri a disposizione.

A questo proposito il Rapporto ASviS 2020, citato sopra per quanto riguarda il perseguimento dell'Obiettivo 3 in Europa al 2018, registra per ciò che attiene all'evoluzione della situazione in Italia tra 2010 e 2019 un miglioramento dell'indice sintetico costruito sulla base degli indicatori elementari analizzati[8]. Il Rapporto ASviS sottolinea in particolare, per quanto riguarda i dati positivi, la riduzione della incidentalità con esiti negativi per la salute (feriti per incidente stradale), la riduzione di alcuni comportamenti a rischio, quali il consumo di alcol ed il fumo, e l'aumento della speranza di vita in buona salute alla nascita. Appaiono invece in controtendenza la copertura vaccinale over 65, che si riduce di circa 8 punti percentuali tra 2010 e 2019, attestandosi sul 54,6% nel 2019, ed i posti letto per 10.000 abitanti, che diminuiscono di oltre il 14% nel periodo considerato (grafico 10).

Grafico 10 Indice composito dell'Obiettivo 3 Italia 2018



Fonte: ASviS, Rapporto annuale 2020

8. Si tratta di: tasso di mortalità infantile, tasso standardizzato di mortalità per le maggiori cause di morte tra 30 e 69 anni, tasso di feriti per incidente stradale, speranza di vita in buona salute alla nascita, persone di 14 anni e più che presentano un comportamento a rischio nel consumo di alcol, persone di 14 anni e più che fumano, persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica, copertura vaccinale antinfluenzale in età 65 e più, numero di medici, infermieri e ostetrici ogni 10.000 abitanti, posti letto in degenza ordinaria per acuti per 1.000 abitanti, posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitati per 10.000 abitanti.

Rispetto alla speranza di vita, secondo i dati Istat l'Italia ha guadagnato in 40 anni ben 10 anni di vita in più, arrivando a 80,8 anni per gli uomini e a 85,2 per le donne (vedi Grafico 6). Ciò è avvenuto in larga misura grazie ai successi ottenuti nel controllo di molte patologie, il che ha contribuito anche ai miglioramenti significativi registrati in termini di speranza di vita in buona salute, aumentata da 58,3 anni nel 2015 a 58,7 nel 2017 (vedi Grafico 7).

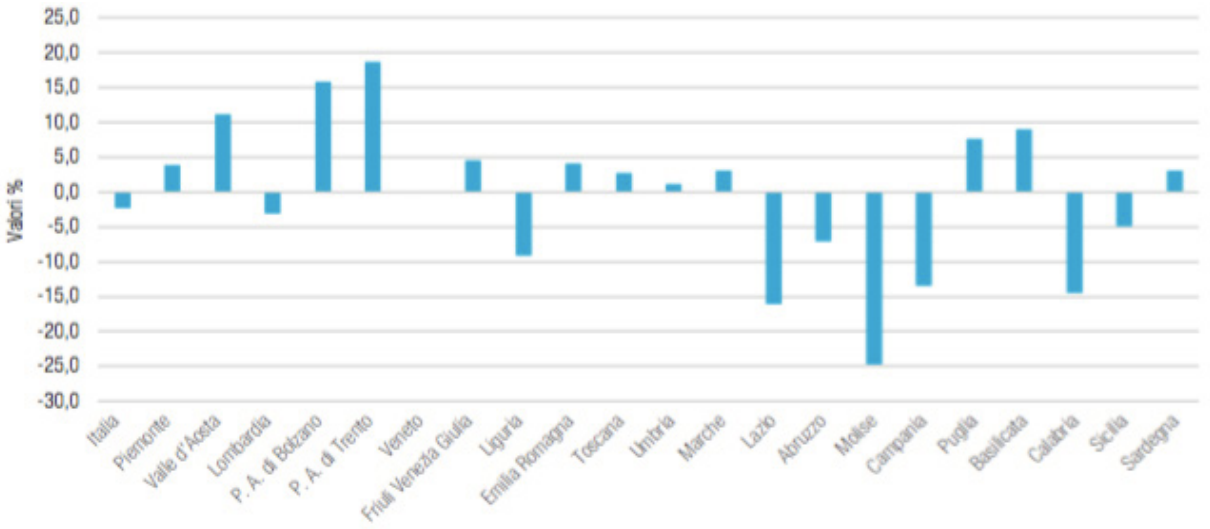
Per quanto riguarda l'offerta, ed in particolare il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), il leggero miglioramento che si è avuto in termini di aumento della spesa pubblica tra 2010 e 2019 non ha modificato lo squilibrio rispetto alla crescita dell'inflazione nel medesimo periodo, e ciò anche in virtù del fatto che una serie di stanziamenti previsti nel corso degli anni non sono stati assegnati a seguito della introduzione di diverse manovre finanziarie, per un totale stimato per gli ultimi 10 anni di circa 37 miliardi di euro totali sottratti alle necessità del SSN secondo le previsioni.

Analoga tendenza si regista per quanto riguarda la voce del personale, rispetto alla quale i dati consolidati segnalano come, dopo l'aumento registrato tra 2004 e 2008 (+19,5%), la relativa voce di spesa pubblica si sia mantenuta sostanzialmente costante tra 2008 e 2017, per aumentare poi, ma solo dell'1,4%, tra 2017 e 2018. Va rilevato a questo proposito che in tutto questo periodo non sono stati rispettati i limiti massimi di impegno per il personale stabiliti nell'ambito delle disposizioni di *spending review* dal 2006 in poi, il che non è però risultato sufficiente al riequilibrio del rapporto tra spesa per il personale e necessità del sistema.

Secondo un recente documento della Corte dei Conti[9], al 31 dicembre 2018 il personale a tempo indeterminato nel SSN era inferiore a quello del 2012 di circa 25 mila unità (circa 41 mila rispetto al 2008). Tra il 2012 e il 2017, il personale (sanitario, tecnico, professionale e amministrativo) dipendente a tempo indeterminato in servizio presso le Asl, le Aziende Ospedaliere, quelle universitarie e gli IRCCS pubblici è passato da 653 mila a 626 mila unità, con una flessione di poco meno di 27 mila unità (-4%). Tra 2004 e 2017 si è registrata una riduzione degli organici in sanità del 6,5% nella media nazionale (grafico 11).

9. Camera dei Deputati Servizio studi, Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza coronavirus, 12 ottobre 2020.

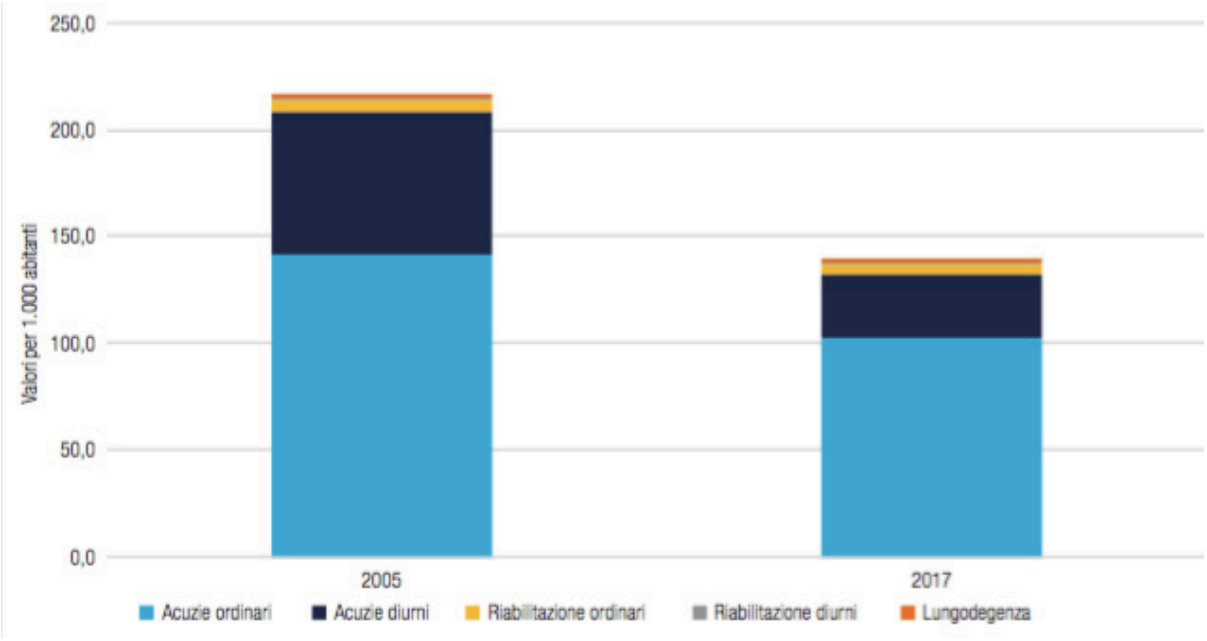
Grafico 11 Personale sanitario Italia e Regioni variazione % 2014-2017



Fonte: CREA, Rapporto Sanità 2020

Nello stesso periodo il crescente ricorso a personale flessibile (in crescita di 11.500 unità) ha compensato questo calo solo in parte. Risultato ne è che da almeno 12 anni a questa parte il sistema sanitario italiano soffre di un cronico sottodimensionamento degli organici rispetto alla dinamica della domanda di prestazioni, in particolare per quanto riguarda le professioni sanitarie non mediche.
A ciò si aggiunge, in termini di aggravamento, il recente dato relativo ai nuovi pensionamenti anticipati a seguito della norma che porta il nome di "Quota 100" dal 1 gennaio 2019 al 1 ottobre 2020, che secondo le fonti governative sono stati in sanità pari a 11.897 unità, di cui 1.676 medici.
In tema di prestazioni, particolarmente accentuato risulta, dal punto di vista degli andamenti temporali, il trend di decrescita del tasso di ospedalizzazione, per quanto riguarda la maggior parte delle categorie di ricovero, come emerge dai dati sulle dimissioni ospedaliere (SDO) del Ministero della Salute al 2017 (grafico 12).

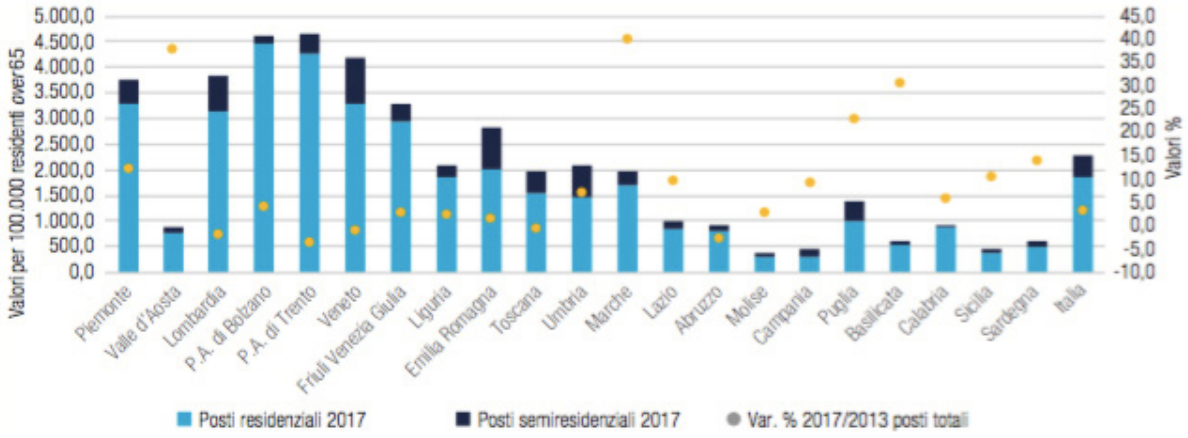
Grafico 12 Tasso di ospedalizzazione per attività e regime 2017



Fonte: CREA, Rapporto Sanità 2019

Tra 2005 e 2017 si rileva una riduzione del 23,7% dei ricoveri ordinari in acuzie, del 53,5% di quelli diurni in acuzie, e del 55,1% dei ricoveri diurni in riabilitazione. Complessivamente il tasso di ospedalizzazione si riduce del 35,5% tra 2002 e 2017.
Aumentano invece dell'11,4% i ricoveri ordinari in riabilitazione e dell'1,4% i ricoveri in lungodegenza, il che si rispecchia nei dati dei posti letto per quanto riguarda l'assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani e persone fragili, che risultano aumentati tra 2013 e 2017 in tutte le regioni (grafico 13).

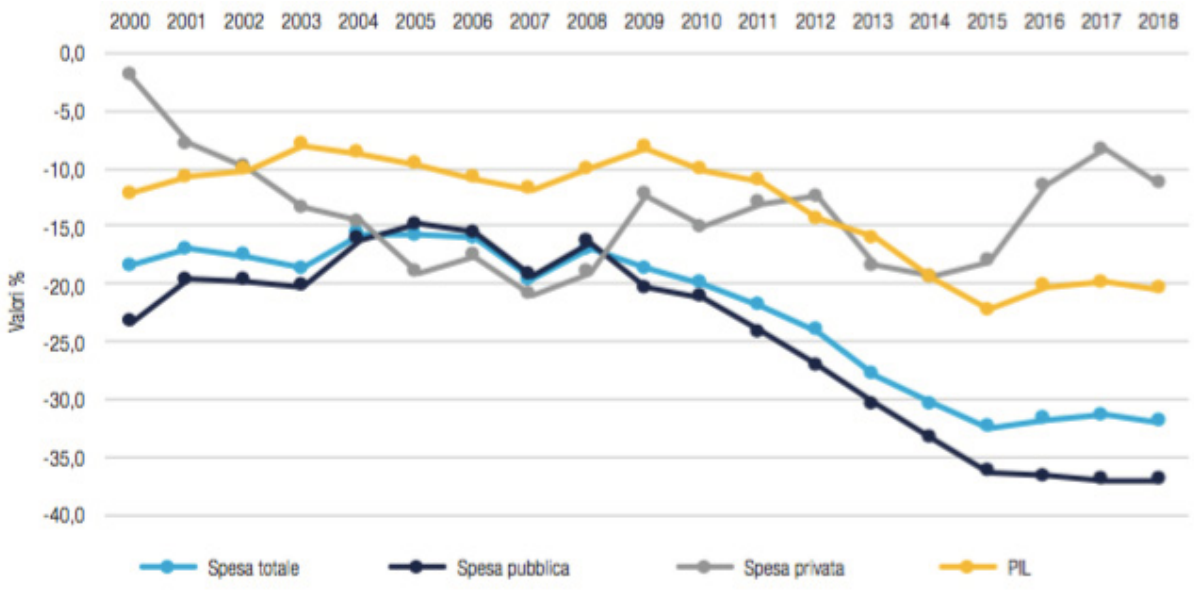
Grafico 13 Posti letto in strutture residenziali e semiresidenziali per 100 mila anziani over 65



Fonte: CREA, Rapporto Sanità 2019

Un dato venuto drammaticamente a galla a seguito della Pandemia da Covid 19 è quello relativo ai posti letto in terapia intensiva. Secondo le informazioni del Ministero della Salute se ne contavano a febbraio 2020 in Italia 5.179, pari a 8,58 ogni 100 mila abitanti. L'ultimo dato confrontabile con altri paesi è però quello del 2012, quando si registravano in Italia 12,5 posti letto di terapia intensiva ogni 100 mila abitanti, a fronte del 15,9 del Belgio, dei 21,8 dell'Austria e dei 29,2 della Germania.
Altro dato interessante relativamente all'andamento temporale delle performance della sanità italiana, in quanto considerato una valida proxy della insufficiente risposta ai bisogni sanitari nell'ambito della assistenza sanitaria pubblica, è quello relativo alla spesa privata di tasca propria da parte delle famiglie per la salute, già citato nel paragrafo precedente per quanto riguarda il confronto con l'Europa. Da questo punto di vista la spesa "*out of pocket*" (OOP), da tempo squilibrata, come evidenziato nelle precedenti Relazioni, mostra nell'ultimo periodo una certa stabilizzazione, certificata dai ricalcoli prodotti da CREA Sanità nel 15° Rapporto Sanità[10] allo scopo di evitare le sovrapposizioni dei dati della spesa OOP e di quella intermediata da assicurazioni e fondi.
Secondo i calcoli della Corte dei Conti la spesa sanitaria diretta delle famiglie è comunque particolarmente alta in Italia, e risulta cresciuta tra il 2012 e il 2018 del 14,1%, contro il 4,5% di quella delle Amministrazioni pubbliche in complesso (grafico 14).

Grafico 14 Spesa sanitaria totale pubblica e privata e PIL, Variazione % 2000-2018



Fonte: CREA, Rapporto Sanità 2019

Infine occorre rilevare, in termini di trend, il dato dell'aumento della mortalità nel 2020, di cui si tratterà più ampiamente nel paragrafo 4. Il Rapporto ASviS 2020, pubblicato nel mese di settembre 2020, riporta a questo proposito quanto rilevato da Istat

10. CREA Sanità, 15° Rapporto Sanità, 2019.

e Istituto Superiore di Sanità (ISS) per il periodo che va dal 20 febbraio al 31 marzo 2020. In questo periodo si è registrato un drammatico aumento dei decessi per il complesso delle cause, che hanno raggiunto la quota di 90.946 decessi, rispetto alla media del periodo 2015-2019 pari a 65.592, il che corrisponde ad una variazione del +49%. I dati indicano chiaramente che il 91% dell'eccesso di mortalità riscontrato a livello medio nazionale si è concentrato nelle aree ad alta diffusione della pandemia da Covid-19. Nel mese di maggio 2020 si è registrata poi una riduzione della mortalità del 2,2%. Dei successivi andamenti si dirà più avanti.

3.2.3. Il permanere delle differenze interne: performance regionali, sanità del territorio ed equità di accesso

Notevoli continuano ad essere, sulla base di tutte le analisi disponibili, le differenze tra territori e categorie sociali in termini di offerta sanitaria e di sua qualità, nonché quelle relative al rispetto del diritto universale di accesso alle cure.

Secondo l'Istat risulta stabile, e su livelli alti, la soddisfazione degli italiani per il proprio stato di salute (lo dichiara l'80,7% delle persone di 14 anni e più), ma le differenze territoriali sono molto evidenti: erano molto o abbastanza soddisfatti nel 2018 l'82,3% dei cittadini del nord, l'81,5% di quelli del centro e il 78,2% del sud. Da cui l'evidenza per cui, come segnalato da ASviS nel suo Rapporto annuale 2020 nonché nel documento di Analisi sulla Legge Finanziaria 2019, ma anche recentemente dal Ministero Economia e Finanza (MEF) nel suo Rapporto 2019 sugli indicatori del BES (Benessere equo e sostenibile), nonché dall'Istat e da altre istituzioni, la sanità italiana si colloca ai primi posti in Italia – rispetto ad altri ambiti delle politiche pubbliche – ed in Europa – rispetto agli altri paesi – per molti degli indicatori di performance, ma subisce il permanere, ed in alcuni casi l'accentuarsi, di situazioni di diseguaglianza, sia di tipo socioeconomico, che territoriale, che culturale nel rapporto tra servizi e domanda.

La fonte di maggiore rilievo in tema di difformità in sanità rimane il Rapporto sulle performance regionali prodotto da Crea Sanità[11], che nella sua ultima edizione mostra con dovizia di dati come i cittadini possano godere di una migliore opportunità di tutela della propria salute a Trento e Bolzano ed in Emilia Romagna, territori che registrano punteggi tra 61% e 71% nella analisi condotta. Altre 10 Regioni hanno performance relativamente elevate, con punteggi compresi fra il 53% e il 58% rispetto al livello ottimale (Toscana, Veneto, Marche, Umbria, Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sardegna Piemonte) con modeste variazioni fra loro. Abruzzo, Lazio, Molise, Basilicata, Puglia, Sicilia e Campania si attestano nel range 46-52%, seguite dalla Calabria, ultima e con un livello di performance pari al 33%[12].

La graduatoria delle Regioni rispetto all'adempimento dei Livelli Essenziali di Assistenza nel periodo 2010-2018, pubblicata nel mese di novembre 2020[13], registra le

11. Crea Sanità, Le performance regionali, edizione 2020.

12. Il ranking è il frutto delle valutazioni di un panel composto da 93 esperti/stakeholder del sistema sanitario, elaborate sulla base di una metodologia multidimensionale (sociale – equità, esiti, appropriatezza, innovazione ed economico-finanziaria).

13. Il Sistema di garanzia è stato introdotto nel 2000 in occasione del D. Lgs. 56/2000, istitutivo del "federalismo fiscale", e reso operativo attraverso il DM 12 dicembre 2001. Gli indicatori sono cambiati nel tempo, e sulla base del Patto per la Salute 2010-2012 riguardano l'attività di assistenza negli ambienti di lavoro, l'assistenza territoriale e

differenze tra 2010 e 2018 tra Regioni più virtuose e Regioni meno, come emerge dal grafico 15.

Grafico 15 Livelli essenziali di assistenza 2010-2018 per Regione e anno

GIMBE EVIDENCE FOR HEALTH

Adempimenti livelli essenziali di assistenza 2010-2018

Regione	Adempimento 2010-2018	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale
Emilia Romagna	92,8%	208	205	210	204	204	205	205	218	221	1.880
Toscana	90,5%	185	168	193	214	217	212	208	216	220	1.833
Piemonte	88,0%	174	170	186	201	200	205	207	221	218	1.782
Veneto	88,0%	178	182	193	190	189	202	209	218	222	1.783
Lombardia	86,5%	171	195	184	187	193	196	198	212	215	1.751
Umbria	85,0%	191	184	171	179	190	189	199	208	210	1.721
Marche	83,0%	180	164	165	191	192	190	192	201	206	1.681
Liguria	81,8%	137	166	176	187	194	194	196	195	211	1.656
Friuli Venezia Giulia*	80,4%	171	172	167	168	163	185	203	193	206	1.628
P.A. Trento*	78,3%	145	153	163	186	184	185	200	185	185	1.586
Basilicata	76,3%	164	167	169	146	177	170	173	189	191	1.546
Abruzzo	75,1%	133	145	145	152	163	182	189	202	209	1.520
Lazio	73,4%	122	152	167	152	168	176	179	180	190	1.486
Sicilia	68,8%	108	147	157	165	170	153	163	160	171	1.394
Molise	68,1%	126	142	146	140	159	156	164	167	180	1.380
Puglia	65,4%	74	123	140	134	162	155	169	179	189	1.325
Valle d'Aosta*	63,0%	162	153	135	129	120	132	137	149	159	1.276
Calabria	60,3%	99	128	133	136	137	147	144	136	162	1.222
Sardegna*	57,1%	88	130	115	166	124	118	130	140	145	1.156
Campania	56,3%	95	101	117	136	139	106	124	153	170	1.141
P.A. Bolzano*	56,2%	120	131	126	113	113	121	153	120	142	1.139
Totale punteggio ottenuto		3.031	3.278	3.358	3.476	3.558	3.579	3.742	3.842	4.022	31.886
Massimo punteggio raggiungibile		4.725	4.725	4.725	4.725	4.725	4.725	4.725	4.725	4.725	42.525
Percentuale inadempimento		35,9%	30,6%	28,9%	26,4%	24,7%	24,3%	20,8%	18,7%	14,9%	25,0%

*Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sardegna e le Province autonome di Trento e Bolzano non sono sottoposte a verifica degli adempimenti

Quartili delle percentuali di adempimento	92,8 – 85,0	84,9 – 76,3	76,2 – 65,4	65,3 – 56,2

Elaborazione GIMBE dati Ministero della Salute. 23 novembre 2020

Fonte: Ministero della Salute 2020

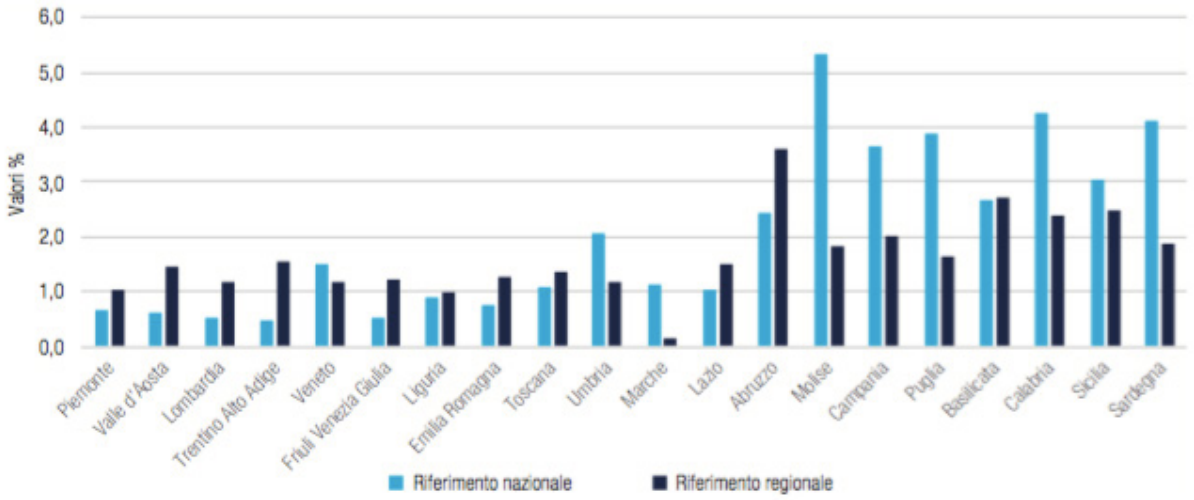
Come già segnalato nella Relazione dello scorso anno, anche in termini di speranza di vita si rilevano, secondo i dati Istat, difformità significative, quantificate in circa tre anni di differenza tra le città di Milano e Napoli e, se si considerano le fasce sociali più povere del sud e quelle più ricche del nord, la differenza arriva a ben dieci anni, come calcolato negli studi coordinati dal professor Giuseppe Costa, di cui si trova indicazione nel lavoro dell'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà) nell'ambito del Programma di analisi delle difformità e del mancato rispetto del principio dell'equità, portato avanti con la collaborazione di tutti gli stakeholder istituzionali (tra cui

l'assistenza ospedaliera, sulla base di dati forniti dalle Regioni stesse. A partire dal 1° gennaio 2020 sarà in vigore il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria, come previsto dal DM 12 marzo 2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale Il 14 giugno 2019.

Agenas, Istat, Inmp, ISS)[14].
L'Atlante 2019 dell'INMP[15], che costituisce il seguito del lavoro del 2017, registra differenze rispetto alla media nazionale tra -15% e +30% per le donne, e tra -13% e +16% tra gli uomini per ciò che riguarda l'indice di mortalità per tutte le cause. Rispetto alle variabili che determinano queste differenze, lo studio afferma che il 18,3% della mortalità generale per gli uomini ed il 13,4% per le donne risultano legate ad un basso livello di istruzione.
Ma anche l'offerta di servizi e l'ammontare delle risorse destinate alla salute differiscono notevolmente tra aree diverse. La spesa sanitaria pubblica pro capite, per esempio, pari nella media nazionale a 1.838 euro annui, è molto più elevata al Nord rispetto al Sud (2.255 euro a Bolzano e 1.725 euro in Calabria).
Non meraviglia quindi che anche la situazione delle liste di attesa per l'accesso alle prestazioni presenti differenze notevoli tra territori e specialità, come emerge dalle due indagini condotte da CREA-Sanità sul tema, citale già nella Relazione dello scorso anno[16].
In termini di stili di vita, poi, va segnalato che a livello regionale i tassi di obesità, sia tra gli adulti che tra i bambini, presentano un evidente gradiente Nord-Sud, a sfavore delle Regioni meridionali (con qualche eccezione). Gli adolescenti in età scolare (11-17 anni) che in Italia non praticano sufficiente attività fisica (in base alle raccomandazioni OMS) erano, nel 2010, il 91,0% tra i maschi e il 92,6% tra le femmine, in assoluto i tassi più alti tra i Paesi europei.
Citiamo infine il dato sull'impoverimento a causa di spese sanitarie impreviste, relativo all'1,7% della popolazione generale e al 2,2% delle famiglie che sostengono spese sanitarie. A fronte dell'aumento del fenomeno dell'impoverimento a causa di spese sanitarie tra il 2011 e il 2017 di 0,5% punti percentuali, l'analisi dei dati dell'anno 2017 mostra trend di coinvolgimento maggiore delle famiglie che ricadono nel III quintile di reddito, a fronte di una incidenza precedente relativa quasi esclusivamente al I e II quintile. Dunque una maggiore diffusione del fenomeno in strati sociali meno svantaggiati.
Forte rimane l'evidenza dello squilibrio tra territori nella possibilità di far fronte a spese sanitarie rilevanti: il fenomeno colpisce infatti soprattutto le famiglie del Mezzogiorno (3,2% vs l'1,1% di quelle del centro, l'1% del Nord-Est e lo 0,6% del Nord Ovest) (grafico 16). Analoga distribuzione è possibile evidenziare rispetto alle cosiddette spese catastrofiche.

14. Ministero della Salute, L'Italia per l'equità nella salute, 2017.
15. Inmp e Istat, Atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione, in: Epidemiologia e prevenzione, rivista della Associazione italiana di epidemiologia, nr. 1, anno 43, gennaio-febbraio 2019, supplemento 1.
16. Cassa R., Collicelli C., Santurri P., Spandonaro F., Tempi di attesa e costi delle prestazioni nei Sistemi sanitari Regionali, in: Crea Sanità, 15° Rapporto Sanità 2019.

Grafico 16 Famiglie impoverite Italia Regioni 2017



Fonte: CREA, Rapporto Sanità 2019

3.2.4. Covid-19: indicatori disponibili sulla pandemia, la mortalità e l'impatto sociale

Di massima rilevanza risulta, per una valutazione delle performance e della qualità dei servizi sanitari in Italia nel 2020, quanto è avvenuto a seguito della pandemia da Covid-19 da febbraio 2020 in poi.

Non è la prima volta che si verificano pandemie nella storia conosciuta dell'umanità, malattie di cui si ricorda la drammaticità dai tempi della Peste di Atene nel 400 a.C. (di cui si stima un impatto in termini di morti di 100.000 persone), attraverso la Peste di Giustiniano (500 a.C. e 100 milioni di morti stimati), la Peste nera del 1300 (50 milioni di morti stimati), fino alla Influenza Spagnola del 1918-1919 (stima di morti nel mondo di 50 milioni di persone). Molto più ravvicinate tra loro risultano le pandemie degli ultimi 60 anni (anche grazie allo sviluppo dei mezzi diagnostici): l'Influenza Asiatica del 1957-58 (con 1 milione di morti), l'Influenza di Hong Kong (1968-1970, 1 milione di morti), l'HIV (32 milioni di morti), la Sars (2002-2003, 770 morti), l'Influenza suina (2009-2010, stime tra 150.000 e 600.000 morti), Ebola (2014-2016, 11.300 morti).

Nonostante i tanti e drammatici precedenti, l'impatto della pandemia da Covid 19, esplosa ufficialmente in Italia a partire dalla fine del mese di febbraio 2020 in poi, è stato dirompente e per molti aspetti travolgente.

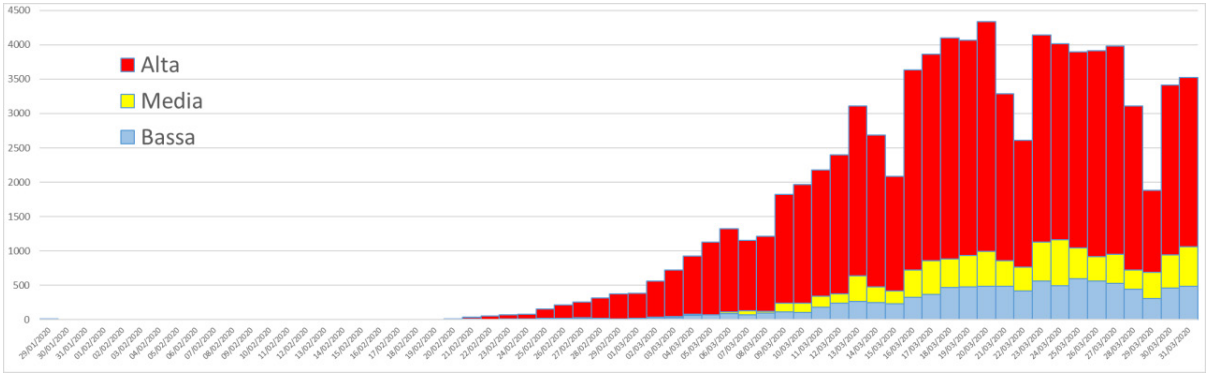
Secondo il Centro Europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie (ECDC)[17], tra il 1 marzo ed il 13 settembre 2020 nei paesi UE/EEA e nel Regno Unito si sono registrati 2.576.750 casi di Covid-19 e 184.029 morti, pari al 9% di tutti i casi ed al 20% di tutte le morti. Le situazioni più drammatiche si sono segnalate in Spagna e Francia, e i mesi di massima incidenza di quella che è stata poi chiamata la prima ondata della pandemia sono stati i mesi di marzo e aprile. Una seconda ondata ha investito l'Europa a partire dalla fine di settembre 2020 ed è ancora in corso a inizio 2021.

Evidenze recenti, emerse sulla base dell'analisi di campioni sanguigni di malati testati nel 2019, hanno reso noto peraltro che il virus Covid-19 circolava in Italia già a fine 2019, senza che se ne fosse consapevoli. Secondo i dati delle istituzioni sanitarie nazio-

17. Ecdc, *Increased transmission of COVID-19 in the EU/EEA and the UK – twelfth update 24 September 2020.*

nali, infatti, il primo caso viene segnalato in Italia in Lombardia il 20 febbraio 2020, da cui la successiva rapida diffusione della prima ondata, che ha interessato però il paese in maniera molto eterogenea: molto contenuta nelle Regioni del Sud e delle Isole, media nel Centro e molto estesa nel Nord.
I dati consolidati relativi al primo trimestre 2020[18] indicano, dal 20 febbraio al 28 aprile 2020, 199.740 casi in Italia, di cui 113.312 (corretti in 113.011 con il Rapporto del 4 giugno 2020) fino al 31 marzo, distribuiti in maniera differenziata nelle tre aree indicate (ad alta, media e bassa incidenza), come rappresentato nel grafico 17.

Grafico 17. Andamento giornaliero dei casi segnalati al Sistema di Sorveglianza Nazionale Covid-19. Primo trimestre 2020

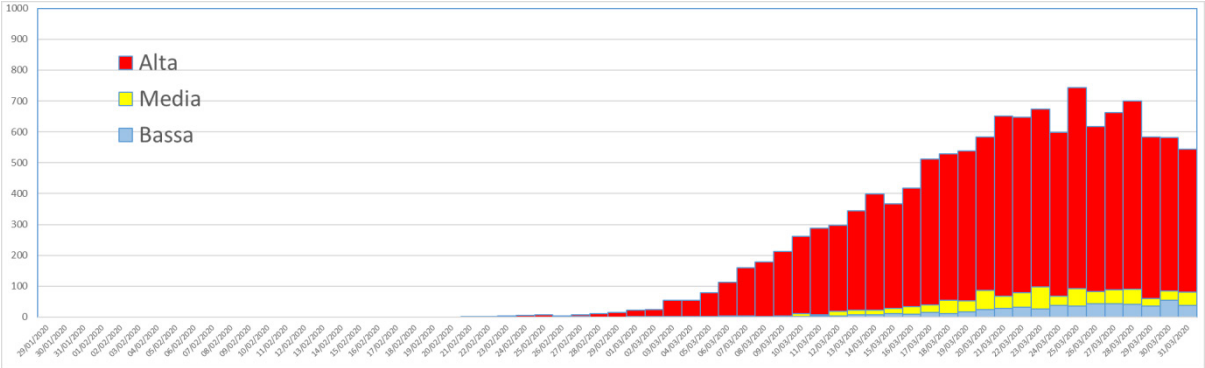


Fonte: ISS, Registro di sorveglianza Covid-19

I dati mostrano un inizio anticipato dell'epidemia nelle aree ad alta incidenza, che raggiungono un picco il 20 marzo 2020, mentre le altre aree raggiungono picchi meno alti il 24 ed il 25 marzo 2020. Dai dati risulta inoltre che il 52,7% dei casi ha riguardato individui di sesso femminile e che l'età mediana, sempre per la prima ondata, è stata di 62 anni.
Dal 20 febbraio al 31 marzo la Sorveglianza integrata ha registrato decessi di persone notificate come positive al Covid-19 nella misura di 14.324, e la curva dei decessi riflette quella delle notifiche, con un ritardo di circa 2 settimane (Grafico 18).

18. Istat, Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente primo trimestre 2020, 4 maggio 2020.

Grafico 18. Andamento giornaliero dei decessi segnalati al sistema di sorveglianza Nazionale Covid-19. Primo trimestre 2020.



Fonte: ISS, Registro di sorveglianza Covid-19

Solo l'1% di questi decessi ha riguardato persone di età inferiore ai 50 anni e la classe mediana al decesso della prima ondata risulta la fascia di età 80-84 anni (75-79 per gli uomini e 80-84 per le donne).
L'eccesso di decessi nel mese di marzo 2020, calcolato dall'Istat rispetto ai dati della mortalità nel periodo 2015-2019, è stato molto alto, specie nelle province più colpite: Bergamo +568%; Cremona +391%; Lodi +370%; Brescia +290%; Piacenza +264%; Parma +208%; Lecco +174%; Pavia +133%; Mantova +122%; Pesaro e Urbino +120%.
Ad aprile 2020 sono stati poi segnalati 94.257 casi e la tendenza alla decrescita della casistica è proseguita nei mesi successivi, accompagnata dal permanere delle differenze territoriali ed anagrafiche segnalate in precedenza. Anche i decessi si sono ridotti, scendendo dagli 80.623 di marzo ai 64.693 di aprile.
Nel mese di luglio 2020, un resoconto sul primo semestre dell'anno, pubblicato dall'Istat nell'ambito del suo 28° Rapporto annuale 2020[19], segnalava a quella data la registrazione ufficiale in Italia di 240 mila contagi e 35 mila decessi, con picchi per l'uno e l'altro dato tra la seconda metà di marzo e la prima di aprile. Rispetto a questi dati, Istat stimava inoltre un impatto significativo di segno negativo sulla speranza di vita alla nascita e sulla salute dei soggetti fragili e meno istruiti, e sottolineava l'importanza della mobilità per lavoro tra i determinanti principali della diffusione della epidemia sul territorio.
Secondo l'aggiornamento dell'Istituto Superiore di Sanità[20] del 13 novembre 2020, la seconda ondata di epidemia, che ha colpito il paese a partire dal mese di ottobre e che è ancora in corso al momento della stesura di questo rapporto, si sta rivelando ben più pesante in termini di casi registrati della prima. Solo nel periodo 26 ottobre – 8 novembre si è trattato di 390.584 nuovi casi, di cui 11.685 di operatori sanitari.
I dati riassuntivi al 17 novembre 2020 indicano in Italia 1.238.072 casi positivi, tra cui 457.798 dimessi e guariti, 46.654 deceduti, 733.810 casi attivi, e l'effettuazione di 19.239.507 test diagnostici (tamponi), il che colloca l'Italia al nono posto al mondo e al

19. Istat, Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, 3 luglio 2020.
20. ISS, Task-Force Covid-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità, Epidemia Covid-19, aggiornamento nazionale 13 novembre 2020.

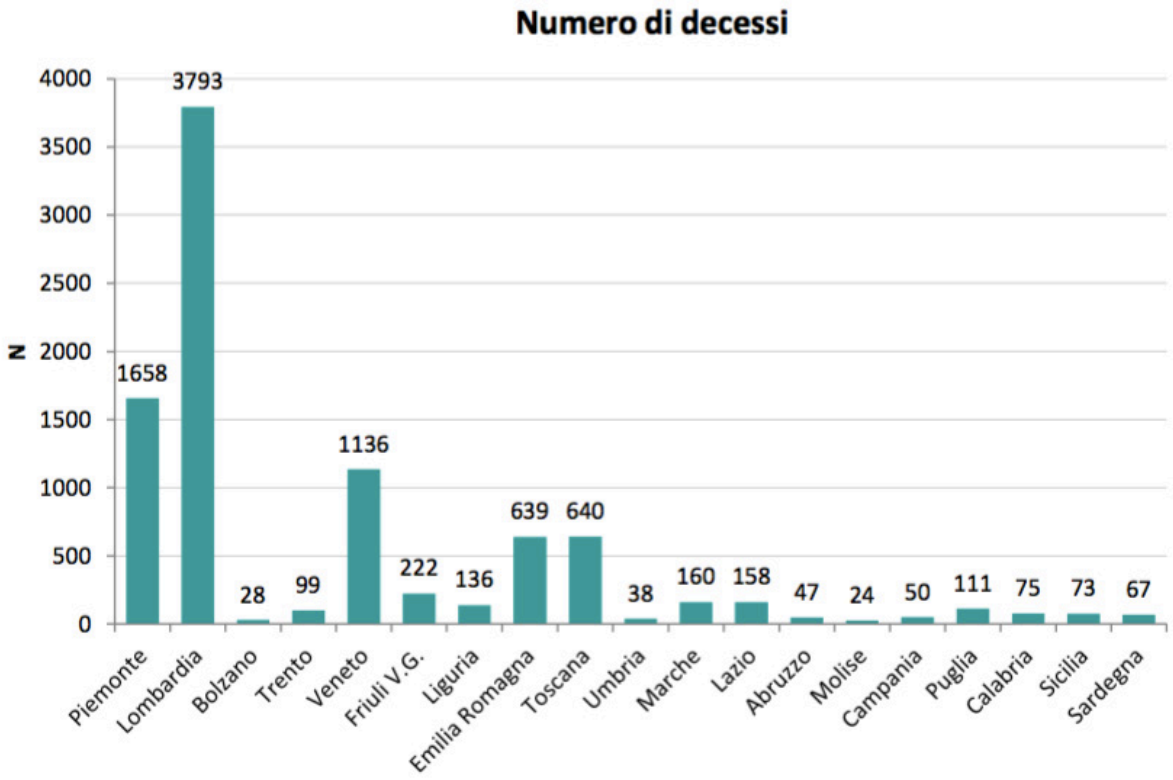
quinto in Europa per numero di casi totali e al sesto posto al mondo e al secondo in Europa per numero di decessi. Quelli pubblicati da Agenas al 10 gennaio 2021 indicano più di 2 milioni e 300 mila casi positivi e più di 80 mila morti.
Per quanto riguarda in particolare la mortalità, sono state rese note le seguenti evidenze. Il Rapporto del Centro Nazionale Prevenzione e Controllo Malattie (CCM) e del Ministero della Salute[21], pubblicato a novembre 2020 e aggiornato al 3 novembre, registra un aumento della mortalità ascrivibile all'arrivo della seconda ondata di epidemia nel mese di ottobre del 22% al Nord e del 23% al Centro-Sud, con un eccesso particolarmente rilevante di mortalità rispetto ai medesimi periodi degli anni precedenti a Torino, Milano, Genova, Roma e Palermo. L'aggiornamento dell'ISS al 2 dicembre 2020[22] registra 55.824 pazienti positivi al Covid-19 deceduti al 2 dicembre 2020. L'analisi dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università Cattolica) pubblicata in chiusura d'anno[23], segnala alla data del 14 dicembre 65.011 decessi da Covid-19, dei quali il 36,7% avvenuti in Lombardia, l'11,0% in Piemonte e il 10,2% in Emilia-Romagna. E, come dicevamo i dati, Agenas del 10 gennaio 2021 indicano più di 80 mila morti dall'inizio della pandemia.
La distribuzione territoriale e sociale nella seconda ondata si è modificata, con un coinvolgimento maggiore di molte aree del centro e del sud. Dal punto di vista territoriale i casi sono stati infatti nel periodo considerato 110.635 in Lombardia, 42.441 in Campania, 41.912 in Piemonte, 36.934 in Veneto, 27.880 nel Lazio e 24.643 in Emilia-Romagna. 2.023 sono i morti dello stesso periodo.
Per quanto riguarda le dimensioni sociali, l'età dell'incidenza è scesa rispetto alla prima ondata: nel 41% dei casi le persone segnalate in questo periodo hanno più di 50 anni, e per il 49,4% sono di sesso maschile.
L'alta letalità dell'infezione da Covid 19 in Italia è oggetto di particolari attenzioni e di studi analitici. A questo proposito nel recente *Instant Report* dell'Alta Scuola di Economia e Management dei sistemi sanitari (Altems)[24] si segnala che la mortalità per Covid è cresciuta di oltre 10 volte tra il 12 ottobre ed il 10 novembre, passando da 0,93 per 100 mila abitanti a 10,17, valore però pur sempre inferiore al valore massimo raggiunto tra il 19 marzo ed il 17 aprile e pari al 32 per 100 mila.
Le ipotesi che sono state formulate fino ad oggi per spiegare la forte incidenza della letalità in Italia, sia rispetto ai casi diagnosticati che rispetto alla popolazione, sono nell'ordine: il livello di anzianità della popolazione italiana, quello delle pluri-cronicità, le caratteristiche ed i rischi relativi alle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) nelle quali sono ricoverati anziani fragili, e il sottodimensionamento della medicina preventiva e del territorio, in particolare per quanto riguarda i sistemi di sorveglianza, di continuità assistenziale e di assistenza domiciliare. Non si può escludere che sul livello del dato della letalità incidano anche i criteri di registrazione delle morti in Italia rispetto a quelli adottati da altri paesi.
Secondo l'analisi dell'Istat citata da ASviS a ottobre 2020 erano 1 milione 482 mila le

21. Ministero della Salute, CCM, Andamento della mortalità nelle città italiane in relazione all'epidemia di Covid-19, 1 settembre 3 novembre 2020
22. ISS, Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi a SARS-CoV-2 in Italia, 2 dicembre 2020
23. Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università Cattolica), Analisi in chiusura dell'anno della pandemia, 15 dicembre 2020, https://www.osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2020/12/FOCUS-COVID_dicembre.pdf
24. Altems, Covid-19, Instant Report 12 November 2020.

persone (il 2,5% della popolazione residente in famiglia) con IgG positivo, che avevano cioè sviluppato gli anticorpi per il SARS-CoV-2. Anche in questo caso le differenze territoriali sono molto accentuate: la Lombardia raggiunge il massimo, con il 7,5% di siero prevalenza, un valore sette volte più alto di quello rilevato nelle regioni a più bassa diffusione del virus, in gran parte collocate nel Mezzogiorno[25].
Pur nelle difficoltà di conteggio e valutazione della situazione epidemiologica e sanitaria in un contesto di emergenza ancora in corso, tutte le analisi prodotte dai più importanti istituti di monitoraggio e sorveglianza fino ad oggi concordano nel sottolineare il pesante impatto che l'emergenza Covid ha avuto e sta avendo sulla tutela delle categorie di utenza più fragili, sulla continuità assistenziale per i pazienti cronici e disabili, sui programmi di screening, nonché in termini di benessere psicologico e di prevenzione del disagio psico-sociale.
Oltre ai dati sulla mortalità per fasce di età, di cui si è detto, i sistemi di sorveglianza hanno segnalato sin dall'inizio della pandemia la maggiore gravità ed il maggior numero di morti tra i pazienti affetti da pregresse patologie, ed in particolare da malattie polmonari, cardiache, diabete e patologie del sistema immunitario. In molti altri paesi, oltre all'Italia, si è osservata la frequente concomitanza delle forme più gravi di infezione da Covid 19 con forme pregresse di ipertensione arteriosa, obesità e disordini metabolici, tutte sindromi che rimandano peraltro spesso a condizioni socio-economiche precarie e sono in corso studi per individuare i setting genetici correlati a questa maggiore vulnerabilità.
Un impatto particolarmente pesante ha avuto soprattutto la prima ondata della pandemia sugli anziani ricoverati nelle Residenze (RSA). Come segnalato anche dalla Società Italiana di Gerontologia e Geriatria, circa il 50% dei decessi da Covid 19 si sarebbe verificato nelle strutture per anziani. Nel Report dell'Istituto Superiore di Sanità del mese di maggio si segnalava nel periodo 1 febbraio – 5 maggio la morte di 9.154 soggetti ricoverati in strutture residenziali e socio-sanitarie, con una incidenza particolarmente alta in Lombardia, Piemonte e Veneto, e pari nella media nazionale al 9,1% (grafico 19).

25. ASviS, L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto 2020, pag 63 su dati Istat.

Grafico 19 Decessi in RSA 1 febbraio 5 maggio 2020



Fonte: ISS-Epicentro 5 maggio 2020

Di particolare significatività è l'impatto previsto per effetto della pandemia sul benessere psicologico, gli stili di vita e le patologie psichiatriche. Innanzitutto è possibile citare l'allarme lanciato dalla Società Italiana di Psichiatria (SIP) rispetto all'aumento dei casi di ansia post-traumatica, con una stima di 300 mila nuovi pazienti, che andrebbero ad aggiungersi ai 900 mila già in carico ai servizi psichiatrici[26]. Come spiega l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), d'altra parte, "…oltre il 20% degli adulti di età superiore ai 60 anni ha condizioni mentali o neurologiche sottostanti … (e) la malattia da Covid-19 è sempre più associata a manifestazioni mentali e neurologiche, nonché all'ansia, ai disturbi del sonno e alla depressione".
Più in generale per quanto riguarda gli screening, l'Osservatorio Nazionale Screening (ONS) ha rilevato nel maggio 2020 come fossero stati effettuati circa 1,4 milioni di esami di screening in meno rispetto allo stesso periodo del 2019, con quasi 500 mila esami di screening del tumore del seno in meno, quasi 600 mila del tumore colo rettale e quasi 400 mila di quello della cervice uterina[27].
In ambito di età evolutiva, poi, colpiscono i risultati dell'indagine sull'impatto psicologico della pandemia Covid-19 nelle famiglie italiane, promossa dall'Irccs Giannina Gaslini di Genova e guidata dal neurologo Lino Nobili, che dirige il dipartimento di

26. Dichiarazioni del Presidente SIP, 30 6 2020, in: https://www.adnkronos.com/salute/medicina/2020/06/30.
27. ONS, Rapporto sulla ripartenza degli screening, maggio 2020.

Neuropsichiatria infantile dell'istituto. Il questionario è stato raccolto a quindici giorni di distanza dall'inizio del lockdown, tra il 24 marzo e il 3 aprile 2020, ed i risultati evidenziano l'aumento di disturbi del sonno (paura del buio, risvegli notturni, difficoltà di addormentamento), attacchi d'ansia (inquietudine, ansia da separazione) e irritabilità. Particolarmente interessante è il fatto che i disturbi dei minori siano più frequenti nel caso di malessere psichico dei genitori[28].
Un collegamento è stato anche fatto con il tema della natalità. Nel suo Rapporto 2020, ad esempio, Istat fa un chiaro riferimento al tema affermando che "nel periodo post-Covid la caduta della natalità potrebbe anche subire un'ulteriore forte accelerazione, non essendovi dubbio che la scelta sempre più impegnativa se fare, o meno, un (o un altro) figlio andrà sempre più maturando entro condizioni di insicurezza e di difficoltà, economiche e non solo, sulla cui durata non è ancora dato sapere". Ed il Rapporto riporta a tale proposito i risultati di una simulazione secondo la quale, a seguito della pandemia e del clima di incertezza ad essa collegato, si prospetterebbe un ulteriore calo di 10 mila nati, che si collocherebbe per un terzo nel 2020 e per due terzi nel 2021[29].

3.2.5. Le sfide della pandemia per la sanità italiana e le lacune emerse

Per quanto riguarda l'impatto dell'epidemia sui servizi sanitari, un primo dato molto importante è quello della saturazione dei posti letto di terapia intensiva e di quelli ordinari di malattie infettive, medicina generale e pneumologia, che ha costituito un problema molto serio nella prima ondata nelle province più colpite e soprattutto a Bergamo e Brescia, e che ha raggiunto nella seconda ondata livelli critici innanzitutto nella Provincia di Bolzano, e poi in Piemonte e Val d'Aosta.
Come dicevamo, l'Italia aveva una disponibilità di posti letto di terapia intensiva prima della pandemia inferiore a quella di molti paesi europei, e pari a 5.179 letti, decisamente insufficienti come si è verificato nel corso dei giorni di picco epidemico del mese di marzo 2020, quando si verificava una domanda da parte di pazienti molto gravi a seguito di Covid 19 pari a 7.000 unità. Nel corso della pandemia si è proceduto ad una loro implementazione attraverso lo strumento dei Piani regionali di riorganizzazione della rete ospedaliera, a seguito dei quali la disponibilità di letti di terapia intensiva è cresciuta in media del 50%. Il tasso di saturazione rispetto alla nuova dotazione si attestava al 18 novembre, secondo l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), su un valore medio del 43,7%, mentre per quelli delle altre aree non critiche si trattava del 51%[30], valori tutti al di sopra della soglia di criticità individuata nel 30%. Valori molto elevati di saturazione vengono registrati alla data del 18 novembre in Valle d'Aosta, Piemonte, Umbria, Bolzano, Lombardia e Trento.
L'aumento del numero dei posti letto realizzato nei mesi tra aprile e settembre, fino a raggiungere per quelli di terapia intensiva il numero di 6.458 al 9 ottobre 2020, secon-

28. Ministero della Salute, Nuovo coronavirus, Presentazione indagine sull'impatto Psicologico del Lockdown nei minori, Comunicato n. 192.
29. Istat, Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, 3 luglio 2020.
30. Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali), Rapporto Covid-19, https://www.agenas.gov.it/covid19/web/index.php?r=site%2Findex.

do quanto comunicato dalla Presidenza del Consiglio del Ministri[31], sembra dunque non avere scongiurato del tutto, almeno in alcune zone, il rischio di incapienza e dunque in alcuni casi quello di dover operare una selezione di priorità. Dichiarazioni del Commissario straordinario dell'inizio di novembre segnalano l'ulteriore aumento dei posti letto intensivi fino a raggiungere il numero totale di circa 10 mila sul territorio nazionale.
Analogo incremento si è verificato per quanto riguarda i posti letto di pneumologia e malattie infettive, aumentati, sempre secondo la comunicazione ufficiale del Commissario del 9 ottobre, di 7.670 unità (da 6.525 a 14.195).
Secondo le organizzazioni sindacali di settore, ma anche sulla base dei dati istituzionali, il problema principale della sanità italiana di fronte alla pandemia, ed anche rispetto alle terapie intensive, sia nella prima fase che nella seconda, è quello del sottodimensionamento degli organici, e ciò nonostante le recenti assunzioni e deroghe per un rapido rafforzamento del personale sanitario a seguito della emergenza Covid-19.
Come già il cosiddetto Decreto Calabria aveva fatto in termini di allentamento dei vincoli di spesa e superamento dell'imbuto formativo per il reclutamento di nuovo personale, infatti, in concomitanza dell'emergenza da pandemia il Governo ha varato misure straordinarie di reclutamento del personale, in particolare per l'assistenza territoriale ed i reparti ospedalieri di virologia e pneumologia, prevedendo varie azioni quali il reclutamento di medici ed infermieri anche militari, incentivi ed incarichi di lavoro autonomo e la possibilità di esercitare la professione di medico-chirurgo dopo il conseguimento della laurea in Medicina e chirurgia, previo giudizio di idoneità[32].
Secondo i dati presentati dalla Corte dei Conti nella sua audizione sulla Manovra presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato[33], il reclutamento di personale a causa Covid-19 ha riguardato 7.650 medici, 16.570 infermieri e 12.115 altri operatori sanitari, per un totale di 36.335 nuovi addetti, ben oltre le previsioni di 20.000 nuove assunzioni enunciate in primavera. Solo in un caso su 4 il contratto stipulato è a tempo indeterminato.
Accanto a ciò gli operatori segnalano l'insufficiente messa a disposizione, soprattutto nella prima ondata, di dispositivi di protezione individuale (DPI) che, nonostante lo sforzo fatto nel frattempo (860 mila mascherine, 38 milioni di guanti, ecc. sempre secondo i dati ufficiali diramati a inizio ottobre dal Commissario), sarebbero ancora largamente insufficienti.
Analoghe difficoltà si sono registrate e continuano a registrarsi per quanto riguarda le strumentazioni sanitarie necessarie sia negli ospedali che sul territorio, ed in particolare i ventilatori polmonari ed i test diagnostici, sia per ciò che riguarda la loro produzione che per la distribuzione e somministrazione.
Rispetto ai test diagnostici, Altems stima che siano stati effettuati fino a novembre 2020 circa 9 milioni di test a 5,2 milioni di persone, con un costo in media di 59 euro per caso testato, e con variazioni che oscillano dagli 89 euro del Veneto ai 35 di Basi-

31. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario Covid, 9 ottobre 2020.
32. Camera dei Deputati Servizio studi, Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza coronavirus, 12 ottobre 2020.
33. Quotidiano Sanità, Assunzioni Covid a quota 36.335 tra medici, infermieri e altri operatori della sanità, 24 novembre 2020.

licata e Calabria[34]. A novembre, sempre secondo Altems, il tasso di tamponi effettuati ha raggiunto la quota di 21,14 per mille abitanti.
Disfunzioni e ritardi sono stati segnalati in alcune aree territoriali anche per ciò che attiene la comunicazione degli esiti dei test sia al paziente che al sistema regionale e nazionale di sorveglianza, ivi compresa la Applicazione Immuni (l'applicazione ufficiale per smartphone per le notifiche di esposizione al virus sviluppata dal Commissario straordinario e resa disponibile all'inizio dell'estate). A novembre si stima che circa 10 milioni di italiani la abbiano scaricata sul proprio dispositivo, ma la sua funzionalità è resa inadeguata per gli aspetti di tipo organizzativo relativi alle segnalazioni in molte zone del paese.
Per i tamponi, come per tutti gli alti aspetti critici di impatto della pandemia sui servizi sanitari fin qui citati, le differenze tra regioni e territori nella tempestività ed efficienza sono state e sono ancora molto grandi.
A questa situazione di sovraccarico di lavoro e di sofferenza rispetto alla produzione e messa a disposizione degli strumenti necessari per le terapie ed il monitoraggio della pandemia (DPI, test, ventilatori, ecc.) sarebbe almeno in parte dovuta, secondo gli osservatori accreditati, anche l'incidenza della infezione tra gli operatori sanitari. Dall'inizio dell'epidemia si stima siano stati diagnosticati 53.276 casi tra gli operatori sanitari (con età mediana 47 anni), pari al 5,4% dei casi totali segnalati[35].
Ulteriore pesante impatto si è registrato e si registra in termini di continuità assistenziale per molte patologie croniche e gravi, come segnalato in molti casi dalle associazioni dei pazienti e dai medici specialisti. Particolarmente rilevanti sono i ritardi che sono stati segnalati nell'ambito delle patologie oncologiche, ad esempio con la riduzione del 52% delle nuove diagnosi, del 57% delle visite oncologiche e del 64% degli interventi chirurgici nel primo periodo dell'anno[36]. Una recente revisione sistematica, che si proponeva di valutare gli effetti dell'allungamento dei tempi di attesa, ha calcolato che per ogni quattro settimane di tempo intercorso tra la diagnosi e la cura si verifica un aumento della mortalità generale pari al 6-8% per gli interventi chirurgici, 9-23% per la radioterapia e 1-28% per la chemioterapia [37] .
L'Associazione della sclerosi multipla (Aism) ha segnalato il funzionamento ridotto del 91% dei centri per SM, problemi di accesso alle terapie farmacologiche per il 40% dei pazienti e l'interruzione della riabilitazione per il 70%.
Per quanto riguarda le malattie cardiovascolari, la Società Italiana di Cardiologia (SIC), a seguito di uno studio nazionale condotto in 54 ospedali, riferisce che durante il periodo pandemico si è registrata una riduzione dei ricoveri per infarto del miocardio pari al 48,4%. La riduzione ha riguardato soprattutto gli infarti meno gravi (65,4%) rispetto a quelli più gravi (26,5%) per i quali la mortalità è passata dal 4,1 al 13,7%. Si è registrato inoltre un aumento consistente del tempo trascorso tra l'insorgenza dei sin-

34. Stime pubblicate su: aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/.
35. Istat, Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, luglio 2020
36. Stime nell'ambito della Giornata dei malati di tumore (17 maggio 2020), come riportato in Corriere della Salute https://www.corriere.it/salute/cardiologia/20_maggio_19/malattie-cuore-tumori-interventi-rinviati-vittime-collaterali-covid-7.
37. Hanna TP, King WD, Thibodeau S, et al: *Mortality due to cancer treatment delay: systematic review and meta-analysis*. BMJ 2020;371:m4087.

tomi e l'intervento di rivascolarizzazione [38]. Dati allarmanti, confermati da altri studi che hanno rilevato anche un eccesso di mortalità del 35% per eventi cardiovascolari acuti avvenuti al proprio domicilio [39].
Una indagine mondiale pubblicata a dicembre 2020[40] sulle strategie di management di fronte alla pandemia mette bene in evidenza le enormi difficoltà gestionali che hanno investito la sanità in tutto il mondo.
A inizio 2021 l'attenzione globale, nazionale e regionale è concentrata sulla questione dei vaccini nel frattempo prodotti per l'immunizzazione da Covid-19. Secondo l'analisi prodotta da Altems il 18 febbraio 2021[41], e sulla base di dati OMS, a quella data erano presenti 6 diversi vaccini approvati o in fase di valutazione: tra quelli approvati il vaccino Pfizer Biontech (Comirnaty) autorizzato il 20 dicembre 2020 da Aifa, il vaccino Moderna Biotech autorizzato il 7 gennaio 2021, il vaccino AstraZeneca Oxford autorizzato il 30 gennaio 2021; e tra quelli ancora da autorizzare il vaccino Janssen-Cilag, il vaccino Novavax ed il CureVac. Notizie ancora incerte ma molto diffuse circolavano sul vaccino russo Sputnik e su quello prodotto a Cuba. Al 15 febbraio 2021 risultavano somministrate in media 513 dosi per 10 mila abitanti, 868 per 10 mila a Bolzano e 347 in Calabria. Rispetto alla popolazione over 80, alla stessa data erano state somministrate 78 dosi di vaccino per mille individui, con punte di 548 a Bolzano, 249 a Trento e 133 nel Lazio (sempre per mille over-80).
Al 26 marzo 2021 risultano vaccinati con prima dose 6 milioni 154 mila 709 persone (pari al 10,32% della popolazione), di cui 1 milione 791 mila 916 over 80); e con doppia dose 2 milioni 862 mila 386 persone (pari al 4,8% della popolazione).

3.2.6. La questione della sanità territoriale e della prevenzione

Non vi è dubbio sul fatto che la pandemia abbia messo il SSN italiano in difficoltà da molti punti di vista, ed in particolare per quanto riguarda le carenze del personale e quelle delle strutture ospedaliere per le emergenze e la terapia intensiva, come abbiamo indicato nel paragrafo che precede. Ma le sfide della pandemia riguardano molti altri aspetti ed in particolare gli assetti di controllo epidemiologico e di sanità territoriale.
Ad epidemia ancora in corso è già evidente, per quanto riguarda gli aspetti epidemiologici, che la pandemia ha aggiunto ai rischi di quello che nei paesi sviluppati viene chiamato il doppio carico di malattia (*double burden of desaese*) – dato dal peso crescente delle patologie croniche degenerative che si sommano alle patologie acute –, un ulteriore carico – triplo o quadruplo (per riprendere quella formula) – dato dal rischio sanitario provocato dalla recrudescenza delle patologie da virus, di cui Covid-19 è l'esempio vivo e attuale, e dalla pressione che deriva dalla sovrapposizione tra patologie infettive, vecchie e nuove, ma soprattutto nuove, e patologie croniche.
Per ciò che attiene all'organizzazione sanitaria, come hanno scritto i medici dell'Ospe-

38. Salvatore De Rosa et al: *Reduction of hospitalizations for myocardial infarction in Italy in the COVID-19 era.* E*uropean Heart Journal* (2020) 0, 1–2088.
39. Wu J et al: *Place and causes of acute cardiovascular mortality during the COVID-19 pandemic*. Heart doi:10.1136/heartjnl-2020-317912.
40. Tartaglia R. (et alii), *International survey of Covid-19 management strategies, in: International Journal for Quality in Health Care*, 2020, 00(00), 1-10 Oxford
41. Altems, Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19, Instant Report 40 18 febbraio 2021

dale Papa Giovanni di Bergamo il 21 marzo 2020[42], la pandemia ha reso evidente, se ancora non lo fosse abbastanza in precedenza, quanto sia importante la dimensione della comunità in sanità, non solo per le patologie croniche e le disabilità, ma anche di fronte ad una crisi pandemica di tipo infettivo, che è – secondo le loro stesse parole – una crisi umanitaria, che tocca tutta la popolazione e richiede un approccio comunitario di popolazione e di territorio. Per spiegare questo aspetto, i medici del Papa Giovanni sostengono che a loro avviso la strategia sanitaria centrata sul paziente, sulla base della quale si è lavorato prevalentemente fino ad oggi, deve essere affiancata da un altrettanto decisa strategia centrata sulla comunità e sul territorio. Intendendo per comunità e per territorio una sanità pubblica che comprenda la prevenzione estesa anche e soprattutto ad ambiti non sanitari e la stretta collaborazione tra settore sociale e settore sanitario. Il che significa anche medicina di iniziativa e monitoraggio a tappeto delle condizioni di salute sul territorio, non solo e non tanto per produrre informazioni e raccomandazioni di carattere generale, quanto soprattutto per produrre azioni ed interventi concreti che facciano fronte alle criticità che non possono e non devono trovare risposta a livello ospedaliero. Anche l'accesso alle cure specialistiche e intensive dell'ospedale dovrebbe trovare aggancio, in questa visione, con le funzioni di controllo e di assistenza diffusa sul territorio.

Può essere utile a questo proposito citare lo studio realizzato recentemente da CREA Sanità per Cgil-Funzione Pubblica sulle Case della Salute in Italia[43], nel quale si è evidenziato come il tema dell'assistenza primaria si imponga come tema essenziale per la ridefinizione del rapporto tra ospedale e territorio nell'ottica di una attenzione crescente per le cronicità, le fragilità e le emergenze. E occuparsi dell'implementazione dell'assistenza primaria significa valorizzare la prevenzione, la continuità assistenziale e l'integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali, rivedendo i rapporti e le connessioni tra le diverse aree, e cioè tra la medicina generale, la specialistica ambulatoriale, l'assistenza domiciliare e la medicina riabilitativa residenziale e semiresidenziale.

Nell'analizzare lo stato dell'arte, lo studio rileva che la situazione di ciò che può essere ricondotto al concetto di Casa della Salute (CdS) è ad oggi abbastanza omogenea sul territorio nazionale da un punto di vista teorico, per quanto riguarda l'impostazione generale ed anche per molti aspetti relativi alle linee portanti dell'organizzazione dell'offerta. Ma al tempo stesso molto variegate risultano le realizzazioni e le applicazioni in termini di impegno profuso, di dimensioni, di servizi offerti, che variano da Regione a Regione ed anche all'interno di una stessa Regione, spesso senza nessuna correlazione con le dimensioni e le caratteristiche del bacino di utenza.

In tutti i contesti è emersa con particolare evidenza la debolezza della realizzazione del principio della "presa in carico", in molte situazioni resa difficile dal permanere di norme e passaggi burocratici obbligatori per l'accesso ad alcuni servizi, e quella della "integrazione tra sociale e sanitario", terreno sul quale molte realtà stanno compiendo passi in avanti significativi, anche grazie alla presenza nelle CdS di presidi di tipo so-

42. Nacoti M. ed altri (2020), *At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation*, in: NEJM *Catalyst Innovations in Care Delivery,* https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0080.

43. Crea Sanità, Case della salute e presidi territoriali di assistenza, Lo stato dell'arte, Roma 23 3 2020; Cassa R., Collicelli C. Ploner ME., Santurri P., Spandonaro F., Case della Salute e presidi territoriali di assistenza: lo stato dell'arte, in corso di stampa in: Crea Sanità, Rapporto 2020.

ciale accanto a quelli sanitari, ma in generale si è ancora lontani dalla realizzazione di una piena collaborazione e integrazione tra i due comparti.
Alle lacune della medicina territoriale si è cercato di far fronte con la introduzione delle cosiddette Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA) come da Decreto Legge 14/20 del 9 marzo 2020, per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero. Secondo i dati presentati dalla Corte dei Conti nella Audizione già citata (vedi nota 31) le USCA attivate a metà novembre 2020 a livello nazionale erano meno del 50% di quelle previste. Secondo lo studio condotto da Quotidiano Sanità e pubblicato a fine novembre 2020[44], a quella data sarebbe stata invece superata a livello medio nazionale la disponibilità prevista di 1 USCA ogni 50 mila abitanti, per un numero totale di 1.312 USCA al netto della Calabria e di Bolzano. Dalla indagine risulterebbe che Toscana, Sicilia e Campania ne avrebbero attivate più dello standard fissato, mentre Piemonte, Emilia Romagna e Marche si allineano allo standard e Lombardia e Veneto sotto lo standard. Il Lazio avrebbe attivato un modello diverso (le Usca-R), che prevede l'utilizzo di unità mobili composte da medici e infermieri.
Per quello che riguarda l'adesione di medici di famiglia e pediatri all''effettuazione dei test rapidi antigenici, la medesima indagine Quotidiano Sanità riporta una adesione media a livello nazionale del 38%, con notevoli differenze e con Regioni, come la Valle d'Aosta, Trento e Liguria sopra il 90%, Regioni come Umbria ed Emilia Romagna con numeri intorno al 70%, il Friuli Venezia Giulia ed il Veneto con il 50%, il Lazio, il Piemonte e Campania intorno del 35-40%, la Lombardi sul 25%, e la Toscana, le Marche e la Sicilia tra il 10 e il 15%.
Molti sono e sono stati i documenti e le prese di posizione di autorevole fonte su questo aspetto e sulla necessità di rivedere gli assetti dei servizi dal punto di vista della medicina del territorio, della prevenzione e della presa in carico a domicilio, anche prima che la pandemia scoppiasse.
Ad esempio il nuovo Patto per la Salute 2019-2021[45] (approvato in Conferenza Stato Regioni il 18 dicembre 2019) prevede, oltre agli altri aspetti relativi al finanziamento, al personale, alla salvaguardia della garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), un ampio capitolo sullo sviluppo dei servizi territoriali, che contiene *in nuce* una gran parte delle innovazioni che si sono rivelate fondamentali per combattere la pandemia: dalla lotta alle difformità e disuguaglianze tra territori, alla diffusione delle tecnologie a servizio degli obiettivi di cura e monitoraggio, alla valorizzazione del ruolo dei medici di medicina generale, allo sviluppo della presa in carico della cronicità e della assistenza domiciliare.
Il Piano della Prevenzione 2020-2025[46] del dicembre 2019 assume come principi base quelli dell'ottica *One Health*, dello sviluppo sostenibile, della salute in tutte le politiche, dell'equità, della cura dell'ambiente di vita *in-door* e *out-door*, del coinvolgimento della comunità e dei gruppi di interesse, dell'approccio *life-course,* per *setting* e per

44. Quotidiano Sanità, Covid. Contrordine: Usca attivate in tutte le Regioni ma non bastano per la seconda ondata, Luciano Fassati, QS 27 novembre 2020. L'indagine è stata condotta presso tutti gli assessorati alla sanità delle 21 Regioni e PA.
45. Ministero della Salute, nuovo Patto per la Salute 2019-2021, 18 dicembre 2019.
46. Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025.

genere, dello sviluppo di alfabetizzazione e competenza in materia di salute, dello sviluppo dei sistemi di sorveglianza e del coordinamento tra Registri delle patologie, della piena attuazione del LEA Prevenzione, della formazione e comunicazione.
Relativamente alle "emergenze infettive" il Piano prevede "lo sviluppo di sistemi in grado di identificare tempestivamente possibili emergenze infettive, la capacità di valutare il rischio ad esse associato e la disponibilità di piani aggiornati di preparazione e risposta intersettoriali, sia generici che specifici per patologia infettiva". I relativi obiettivi comprendono l'informatizzazione dei sistemi di sorveglianza e delle segnalazioni e la formazione degli operatori.
Il Piano Pandemico nazionale[47], che è il documento principale per quanto riguarda le epidemie del tipo di quella da Covid 19, risale al 2006, ed è stato stilato a seguito della influenza aviaria[48] sulla base delle indicazioni dell'OMS del 2005. Il documento contiene una serie di affermazioni utili sia in termini di principi (coordinamento sia inter-istituzionale che settoriale), che di struttura degli interventi e della relativa preparazione in 6 fasi identiche a quelle indicate dall'OMS, e cioè 2 fasi inter-pandemiche, 3 di allerta pandemica, e 1 di periodo pandemico. A seguire vengono indicate le azioni-chiave da mettere in campo per ciascuna delle fasi, dalla sorveglianza alla comunicazione, alla assistenza, e vengono indicate anche le responsabilità istituzionali ed organizzative, da sviluppare sotto il coordinamento del Centro Nazionale per la Prevenzione ed il Controllo delle Malattie (CCM) e attraverso la costituzione di una struttura operativa centrale con ramificazioni regionali.
Come da più parti rilevato, il Piano Pandemico avrebbe dovuto essere aggiornato dopo il 2006, ed in particolare a seguito delle successive direttive dell'OMS. Una bozza aggiornata al 31 dicembre 2020 è stata prodotta con il titolo Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023.

3.2.7. *One Health* ed approccio sistemico alla salute

Non vi è dubbio che la pandemia abbia richiamato l'attenzione del mondo intero sulle interconnessioni tra salute e benessere ambientale. L'impatto devastante di una epidemia virale in un paese sviluppato come il nostro ha reso evidente la correttezza dei richiami sul tema dell'ecosistema e del benessere globale, e ha posto il mondo intero di fronte alla necessità di prendere seriamente in considerazione quanto dichiarato ad esempio nell'ambito dell'*High-level Meeting on Universal Health Coverage (UHC*) del 23 settembre 2019, e cioè che stanno insorgendo nuove minacce, e si stanno diffondendo vecchie e nuove patologie. Le dichiarazioni ribadivano, a pochi mesi dalla esplosione della pandemia, che per raggiungere una copertura sanitaria universale (*Universal Health Coverage,* UHC nell'acronimo inglese) è necessario attuare un cambio di paradigma che ponga come urgente la necessità di promuovere tutti gli Obiettivi dell'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile in maniera integrata fra loro, a partire dalla lotta alla povertà al cambiamento climatico ed al deterioramento ambientale e dal miglioramento degli assetti scolastici e della situazione culturale.
Da questo punto di vista ASviS ha fornito un contributo di tipo propositivo alle que-

47. CCM, Piano Nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale, 2006.
48. Da virus A/H5N1.

stioni sollevate con il suo "Position Paper sugli investimenti necessari a seguito del Covid"[49], nel quale si confermano le raccomandazioni già espresse in precedenza in tema di salute, e si consiglia di considerare attentamente gli aspetti di maggiore criticità emersi, e cioè:

- le sfide epidemiologiche e le relative conseguenze sugli assetti organizzativi sanitari e sociali;
- la prevenzione secondo un approccio eco-sistemico di *One Health* e di considerazione dei rischi connessi ai fattori di origine ambientale ed antropica;
- le strategie globali di prevenzione in considerazione dei rischi globali delle pandemie.

Per quanto riguarda l'obiettivo della "Salute in tutte le politiche" si è confermato alla luce della pandemia il peso dell'impatto sulla salute e sul benessere delle scelte operate in ambito economico, ambientale e sociale. L'approccio *One Health,* coniato nel 2004 nella conferenza indetta dalla *Wild Conservation Society* (*Manhattan principles*), esprime proprio il senso di queste interconnessioni. Il documento rileva come il principio sia stato fino ad oggi applicato principalmente alla salute animale, alla sicurezza degli alimenti, alle epidemie zoonotiche e all'antibiotico-resistenza, ed afferma che andrebbe preso in più attenta considerazione per quanto riguarda: l'inquinamento delle risorse naturali e la distruzione della biodiversità; la progettazione urbana e la pianificazione territoriale, produttiva e dei trasporti; la messa a frutto delle potenzialità tecnologiche e informatiche.

Per quanto riguarda la globalità, la pandemia ha posto in primo piano il tema delle strategie per il benessere e la salute a livello mondiale. In questo senso la salute deve diventare un riferimento a livello mondiale secondo i principi già da tempo enunciati, a partire dalla Dichiarazione di Alma Ata. La salute globale deve influenzare anche gli assetti delle politiche educative e di formazione continua per l'intera popolazione, attraverso la collaborazione con le strutture scolastiche e universitarie e con il mondo della cultura e dell'informazione.

Per quanto riguarda gli aspetti più direttamente connessi all'organizzazione sanitaria, il periodo del Covid ha visto il dispiegarsi di molte analisi e la pubblicazione di molti documenti che hanno richiamato l'attenzione sulla non rimandabilità di alcuni processi riformatori, peraltro ampiamente previsti ed avanzati in passato, ma poco perseguiti. Tra i più importanti citiamo:

- il Piano della Task Force Colao, specie per le parti che si occupano di sanità e sociale;
- il "Piano in 5 mosse" di M&M e Cerm, che insiste su: ammodernamento della rete ospedaliera nazionale, adeguamento delle strutture intermedie di cura, delle strutture di prossimità e delle residenze sanitarie assistenziali rendendole *pandemic-compliant*, creazione di una rete nazionale permanente di monitoraggio sanitario e bio-sorveglianza, potenziamento della rete di diagnostica e assistenza domiciliare e creazione di una rete per la telemedicina e la teleassistenza, rinnovo delle dotazioni tecnologiche sanitarie e creazione di una rete nazionale di laboratori per lo svolgimento di test diagnostici, con particolare riferimento ai test RT-PCR;

49. ASviS, Salute e non solo sanità, Come orientare gli investimenti in sanità in un'ottica di sviluppo sostenibile, Position Paper Gruppo di Lavoro del Goal 3, ASviS settembre 2020.

- il documento "Il mondo che verrà" del CNEL, con le proposte in tema di competenze istituzionali e modelli di governance;
- il Rapporto "Pandemia e resilienza, persona, comunità e modelli di sviluppo", della Consulta scientifica del Cortile dei Gentili;
- i lavori di Altems, l'Alta Scuola di Economia e Management Sanitario dell'Università Cattolica sugli investimenti in strutture e infrastrutture sanitarie.

Il già citato Position Paper di ASviS indica, quali ambiti su cui investire a breve termine grazie ai finanziamenti straordinari che si prevede arrivino dall'Europa, le seguenti 10 aree:

1. sanità: strutture sanitarie residenziali e di emergenza, tecnologie, dispositivi, informatica e telematica;
2. sanità del territorio e strutture intermedie tra ospedale e territorio: strutture, tecnologie, strumentazioni;
3. ricerca biomedica e sanitaria pubblica;
4. ambiente, clima, inquinamento e prevenzione;
5. marginalità: aree di degrado socio-sanitario, strutture di ricovero, mezzi a disposizione dell'Istituto Nazionale per la Medicina della Povertà (INMP);
6. scuola ed extra-scuola: edifici scolastici, strumenti didattici, ludoteche e centri di attività scolastica e para-scolastica;
7. lavoro: sicurezza dei lavoratori e degli impianti;
8. città: spazi verdi, mobilità privata, trasporti pubblici, uffici pubblici;
9. attività motoria extraurbana: sentieri di montagna, palestre all'aria aperta, turismo lento;
10. agricoltura e territorio: agricoltura di prossimità, orti urbani, cooperative di agricoltura solidale.

Per quanto riguarda l'azione delle istituzioni internazionali nel periodo della pandemia, infine, è opportuno richiamare il recente documento dell'OMS "Manifesto per un recupero salutare e verde rispetto a Covid 19" , che allarga lo sguardo alle cause di natura ambientale, energetica, alimentare, urbanistica, climatica delle epidemie, e propone uno sforzo collettivo nelle due direzione della promozione del benessere e della salute e dello sviluppo *green*[50].

Accanto a ciò degno di nota è il documento della Commissione Europea al Parlamento per una Unione Europea per la Salute, che si sofferma in modo particolare sulla necessità di una forte cooperazione europea sia per quanto riguarda gli aspetti sanitari e farmaceutici, che per quello che attiene alla programmazione e preparazione di fronte alle emergenze, che per la sorveglianza epidemiologica[51].

Di grande importanza per la risoluzione della crisi pandemica, ed in particolare per quanto riguarda gli impatti sociali ed economici della pandemia e la necessità di rilanciare lo sviluppo, è il processo avviatosi a seguito dell'accordo varato tra Commissione Europea, Parlamento Europeo e leder dell'UE in merito ad un Piano condiviso di ripresa e resilienza che getti le basi dell'uscita dalla crisi e contemporaneamente

50. WHO, *WHO manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery,* 18 maggio 2020.
51. EU, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats*, 11 11 2020.

di una rinnovata collaborazione. Ricorrendo ad uno strumento della Banca Centrale europea, il *Pandemic Emergency Purchase Program*, si è dato vita ad un piano di 750 miliardi, il *Next Generation UE,* cui i paesi possono accedere attraverso Piani nazionali (*Recovery Plan*) per l'utilizzo delle risorse destinate.

Al momento della predisposizione del presente rapporto è in corso l'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano[52], finalizzato ad indicare le linee di indirizzo della ripresa, i relativi investimenti, nonché i concreti progetti da realizzare attraverso i fondi europei, che ammontano per l'Italia a 209 miliardi per il periodo 2021-2029.

Nella versione circolata in data 11 gennaio 2021 (di 172 pagine) vengono indicati 3 assi strategici principali (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale), 3 priorità trasversali (donne, giovani e sud), e 6 missioni che a loro volta raggruppano 16 componenti e 47 linee di intervento. Per ogni Missione vengono indicate le riforme necessarie. Le Missioni sono le seguenti:

- digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
- rivoluzione verde e transizione ecologica;
- infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- istruzione e ricerca;
- inclusione e coesione;
- salute.

Acceso e complesso è stato ed è tuttora il dibattito sul Piano Nazionale, e le principali critiche mosse rispetto alle prime bozze hanno riguardato soprattutto una presunta frammentarietà, l'esiguità dei fondi destinati al settore sanitario (aumentati nel frattempo da 9 miliardi a 19), e la mancata definizione di precisi progetti, previsioni di spesa e cronoprogramma. La versione dell'11 gennaio dovrebbe poter rispondere a molte delle critiche formulate.

Riferimenti bibliografici

Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali), Rapporto Covid-19, https://www.agenas.gov.it/covid19/web/index.php?r=site%2Findex
Altems (2020), Covid-19, Instant Report 12 November 2020
ASviS (2020), L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto 2020
ASviS (2020), Salute e non solo sanità, Come orientare gli investimenti in sanità in un'ottica di sviluppo sostenibile, Position Paper Gruppo di Lavoro del Goal 3, ASviS settembre 2020
Aboutpharma Online, aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/
Camera dei Deputati Servizio studi, Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza coronavirus, 12 ottobre 2020
Cassa R., Collicelli C., Santurri P., Spandonaro F. (2019), Tempi di attesa e costi delle prestazioni nei Sistemi sanitari Regionali, in: Crea Sanità, 15° Rapporto Sanità 2019
Cassa R., Collicelli C. Ploner ME., Santurri P., Spandonaro F. (2020), Case della Salute e presidi territoriali di assistenza: lo stato dell'arte, in corso di stampa in: Crea Sanità, Rapporto 2020
CCM (2006), Piano Nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale, 2006
Corriere Salute, https://www.corriere.it/salute/cardiologia/20_maggio_19/malattie-cuore-tumori-interventi-rinviati-vittime-collaterali-covid-7
Corte dei Conti (2019), Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali, esercizio 2017, Deliberazione n. 13/SEZ AUT/2019/FRG
CREA Sanità (2019), 15° Rapporto Sanità, 2019
Crea Sanità (2020), Case della salute e presidi territoriali di assistenza, Lo stato dell'arte, Roma 23 3 2020

52. PNRR, *Next Generation* Italia, aggiornamento al 11 gennaio 2021

Crea Sanità (2020), Le performance regionali, edizione 2020
Salvatore De Rosa et al (2020): *Reduction of hospitalizations for myocardial infarction in Italy in the COVID-19 era. European Heart Journal* (2020) 0, 1–2088.
Dichiarazioni del Presidente SIP, 30 6 2020, in: https://www.adnkronos.com/salute/medicina/2020/06/30
Ecdc, *Increased transmission of COVID-19 in the EU/EEA and the UK – twelfth update 24 September 2020*
EU, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions (2020), Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats*, 11 11 2020
Hanna TP, King WD, Thibodeau S, et al (2020): *Mortality due to cancer treatment delay: systematic review and meta-analysis.* BMJ 2020;371:m4087.
Health Consumer Powerhouse (2018), EuroHealth Consumer Index, 2018
Inmp e Istat (2019), Atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione, in: Epidemiologia e prevenzione, rivista della Associazione italiana di epidemiologia, nr. 1, anno 43, gennaio-febbraio 2019, supplemento 1
ISS, Task-Force Covid-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità (2020), Epidemia Covid-19, aggiornamento nazionale 13 novembre 2020
ISS (2020), Okkio alla salute, Centro Nazionale per la Prevenzione delle Malattie e la Promozione della Salute (CNaPPS), ottobre 2020
Istat (2020), Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente primo trimestre 2020, 4 maggio 2020
Ista (2020), Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, 3 luglio 2020
Ministero della Salute (2017), L'Italia per l'equità nella salute, 2017
Ministero della Salute (2019), Nuovo Patto per la Salute 2019-2021, 18 dicembre 2019
Ministero della Salute, CCM (2020), Andamento della mortalità nelle città italiane in relazione all'epidemia di Covid-19, 1 settembre 3 novembre 2020
Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025
Ministero della Salute, Nuovo coronavirus, Presentazione indagine sull'impatto Psicologico del Lockdown nei minori, Comunicato n. 192
Nacoti M. ed altri (2020), *At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation*, in: NEJM *Catalyst Innovations in Care Delivery,* https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0080
OECD Health Statistics 20920 (2020), *Eurostat Database*, in: OECD-UE, Health at a Glance, 2020
OECD/European Union (2020), *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/82129230-en
ONS (2020), Rapporto sulla ripartenza degli screening, maggio 2020
Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università Cattolica), Analisi in chiusura dell'anno della pandemia, 15 dicembre 2020, https://www.osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2020/12/FOCUS-COVID_dicembre.pdf
PNRR (2021), Next Generation Italia, aggiornamento al 11 gennaio 2021
Quotidiano Sanità (2020), Assunzioni Covid a quota 36.335 tra medici, infermieri e altri operatori della sanità, 24 novembre 2020
Quotidiano Sanità (2020), Covid. Contrordine: Usca attivate in tutte le Regioni ma non bastano per la seconda ondata, Luciano Fassati, QS 27 novembre 2020
Tartaglia R. (et alii) (2020), *International survey of Covid-19 management strategies, in: International Journal for Quality in Health Care,* 2020, 00(00), 1-10 Oxford
WHO (2020), *WHO manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery,* 18 maggio 2020
Wu J et al (2020): *Place and causes of acute cardiovascular mortality during the COVID-19 pandemic.* Heart doi:10.1136/heartjnl-2020-317912.

3.3. LE POLITICHE SOCIALI E L'EMERGENZA

3.3.1. Le politiche sociali

Nel corso del 2020 la risposta dello Stato volta al contenimento delle drammatiche conseguenze della pandemia e del risultante *lockdown* è stata senza precedenti. Gli interventi di sostegno alle imprese, ai lavoratori, sia dipendenti che autonomi, e alle famiglie, adottati fin dal mese di marzo, sono proseguiti, allargandosi e rafforzandosi in corso d'anno; proseguono in buona parte anche nei primi mesi del 2021 di fronte a fenomeni di diffusione del contagio ancora troppo intensi e estesi per poter tornare a una situazione di normalità e ai relativi vincoli alla circolazione delle persone e all'esercizio di numerose attività del terziario.

L'inusitata dimensione finanziaria e la varietà di strumenti di *policy*, già inseriti nell'ordinamento normativo o di nuova istituzione, sono stati definiti in coerenza con la repentina e profonda crisi che colpisce fin dai mesi primaverili l'occupazione e le condizioni sociali del Paese.

3.3.1.1. Le conseguenze della crisi sul mercato del lavoro

La situazione sul mercato del lavoro si deteriora in modo veloce. In linea con il forte calo del prodotto a partire dal mese di marzo 2020, l'occupazione totale, già in evidente diminuzione fin dal terzo trimestre del 2019, si contrae nel primo e nel secondo trimestre per poi risalire, sempre sulla base del profilo di evoluzione del PIL, nella seconda parte dell'anno.

Se si osservano i dati "grezzi" del mercato del lavoro di fine 2019 e quelli di fine 2020, con un confronto temporale omogeneo, la riduzione del numero degli occupati è pari a 467mila unità. Più in dettaglio, il calo interessa soprattutto la componente femminile (meno 326mila occupate, il 58% circa della riduzione complessiva) e i lavoratori autonomi (meno 242mila, il 52% circa). Nell'ambito del lavoro dipendente, il prezzo maggiore è pagato dai lavoratori con un contratto a tempo determinato, in calo di circa 400mila unità, a fronte di un incremento degli occupati con un contratto a tempo indeterminato di 130mila unità circa. In questo contesto sono soprattutto i contratti a tempo parziale a risultare in diminuzione. Si aggiunga che dal punto di vista del possesso di un titolo di studio, le fasce di lavoratori più toccate dalla crisi sono quelle con un basso tasso di istruzione. Il numero di laureati e post-laureati occupati, al contrario, aumenta.

Sul piano territoriale, sia nei numeri assoluti sia in quelli relativi alle percentuali relative al calo complessivo dei posti di lavoro, sono le Regioni del Nord del Paese (più toccate dall'intensità dell'epidemia, soprattutto nei mesi primaverili), a registrare le più sensibili riduzioni occupazionali rispetto al Centro e al Sud.

È importante notare come i cali dell'occupazione riscontrabili a livello settoriale (sempre con riferimento all'arco dell'intero 2020) inevitabilmente riflettano con precisione gli impatti legati alle varie misure associate al *lockdown*. Non a caso, il numero dei posti di lavoro si contrae in maniera visibile nel settore dei servizi (meno 398mila posti di lavoro, oltre l'85% della riduzione totale, con un calo di 143mila lavoratori indipendenti) a fronte di riduzioni in valore assoluto più contenute nel settore agricolo (in buona parte ascrivibili agli occupati indipendenti) e nell'industria in senso stretto,

mentre il settore delle costruzioni registra un aumento, ancorché molto marginale, degli occupati.
Tali dati vanno naturalmente osservati tenendo conto, innanzitutto, dell'introduzione del blocco dei licenziamenti (tutt'ora in essere) e dell'enorme sostegno all'occupazione regolare fornito dai meccanismi, estesi, rafforzati, e a più riprese confermati nel corso del 2020 e a inizio 2021 della Cassa integrazione guadagni) e di altre forme di sostegno. In assenza di questi interventi di contenimento, è facile immaginare che la situazione sul mercato del lavoro sarebbe divenuta ancora più pesante di quanto non sia accaduto.
A sintesi di quanto finora descritto, il tasso di occupazione, sempre nel raffronto fine 2019-fine 2020, cala dal 58,9 al 57,9%. Il tasso di occupazione femminile si riduce addirittura di 1,5 percentuale, passando dal 50 al 48,5%.
Alla luce della complessa varietà di dati qui presentati e tenendo conto degli interventi di contrasto posti in essere, si può concludere che sono state le fasce più deboli degli occupati: donne, giovani, occupati a bassa scolarizzazione, con contratti a termine e a tempo parziale a essere maggiormente penalizzate dall'impatto della diffusione del virus e delle strategie di suo contenimento.

3.3.1.2. Diffusione della fragilità socio-economica e crescita della povertà assoluta

Le conseguenze dell'epidemia sono probabilmente ancora più evidenti se si osservano i dati, oggettivamente drammatici, resi noti dall'Istat a inizio marzo con riferimento alla misurazione della povertà assoluta nel 2020. Si tratta di prime indicazioni, oggetto di piena validazione nelle prossime settimane e mesi, ma che comunque presentano un quadro sociale in netto peggioramento, annullando i miglioramenti registrati nel corso del 2019, che non compensavano comunque l'impatto della crisi avviatasi nel 2008.
Il numero di famiglie in condizione di povertà assoluta aumenta infatti di 335mila unità, superando la cifra di 2 milioni. Gli individui in povertà si accrescono addirittura di 1 milione nel confronto con il 2019, raggiungendo la cifra di 5,6 milioni, ben oltre il 9% del totale dei residenti in Italia. In conseguenza di tali andamenti, i livelli raggiunti dalla povertà assoluta risultano essere i più elevati dal 2005 (anno di avvio della specifica rilevazione qui utilizzata). Da quell'anno, con le eccezioni del 2014 e del 2019, la povertà assoluta aumenta costantemente nel nostro paese. In termini di incidenza, sia di povertà assoluta familiare che individuale, l'accelerazione occorsa nel 2020 è superiore a quella già drammatica del 2012 e degli anni precedenti legata alla grande recessione del 2008-2009 e alla successiva crisi del debito sovrano.
Particolarmente preoccupante il dato di 1 milione e 346mila bambini e ragazzi poveri, che fa crescere il loro numero di ben 209mila unità rispetto al 2019 e che se letto in connessione con quello dell'impatto della pandemia sui divari nelle competenze e sulla povertà educativa, ripropone, oltre le misure d'urgenza, di investire in politiche organiche per garantire il benessere di famiglie e minori, potenziando trasferimenti economici, garantendo servizi pubblici adeguati (sociali, sanitari ed educativi) e misure di conciliazione vita lavoro.
Come è noto, la base per le quantificazioni relative alla povertà assoluta si basa sull'andamento della spesa per consumi delle famiglie. Più in particolare, secondo la definizione adottata dall'Istat, "sono classificate come assolutamente povere le famiglie

con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza)".
Nel corso del 2020, lo si è già accennato, la riduzione complessiva della spesa delle famiglie è stata molto severa e ha superato il 9%. Il valore reale di tale spesa, documenta sempre l'Istat, torna addirittura indietro di 20 anni, al 2000. I consumi arretrano fortemente nel primo e secondo trimestre, registrano un significativo aumento nel terzo e, a causa della ripresa dei contagi e dei conseguenti nuovi *lockdown,* diminuiscono nuovamente, seppure in misura più moderata dei mesi primaverili, nel quarto.
Le dinamiche interne a tale aggregato vanno analizzate allo scopo di meglio apprezzare le conseguenze differenziate sul territorio nazionale e sui settori produttivi. I consumi privati reggono per ciò che riguarda le spese alimentari e per l'abitazione ma crollano, potremmo dire forzatamente, nelle categorie dei servizi bloccate per una parte importante dell'anno dalle misure anti Covid-19. È verosimile che il calo pronunciato della spesa delle famiglie sia anche riconducibile alla riduzione dei redditi complessivi sia nell'ambito del lavoro dipendente che in quello del lavoro autonomo. Il blocco delle attività economiche, soprattutto di quelle del settore terziario, si riflette maggiormente nelle aree economicamente più dinamiche del paese, più colpite, in particolare nel periodo primaverile, dalla diffusione dell'epidemia.
L'incidenza della povertà assoluta, è un fatto ben noto, è strutturalmente più elevata nelle regioni meridionali del Paese; in tale area, quella relativa agli individui risultava superiore nel 2019 al 10%. Nel corso del 2020 il peggioramento coinvolge pesantemente l'intero paese, Sud compreso, ma sono le regioni settentrionali ad essere quelle maggiormente interessate: l'indice di povertà assoluta riferito alle famiglie aumenta dal 5,8 al 7,6%; quello relativo agli individui dal 6,8 al 9,4%.
Le informazioni più recenti segnalano inoltre che il peggioramento delle condizioni di povertà assoluta riguarda anche le famiglie con la persona di riferimento (intestatario della scheda di famiglia in anagrafe) occupata. A una prima interpretazione, pertanto, il deterioramento coinvolge famiglie in cui una persona comunque occupata ha verosimilmente visto il suo reddito (e quindi la propria spesa per consumi) diminuire in maniera tale da farlo transitare nell'area della povertà assoluta. Anche se non possono essere esclusi cambiamenti di status rispetto alla povertà assoluta legati alla scelta di accrescere il proprio risparmio precauzionale e quindi di diminuire la spesa per consumi. Laddove la prima interpretazione avesse una sua validità, avremmo di fronte una dinamica che aiuta meglio a capire i meccanismi che possono condurre alla crescita dell'area dei cosiddetti *working poor*. La peggiorata situazione delle famiglie con la persona di riferimento occupata coinvolge sia i lavoratori dipendenti che quelli indipendenti.
Una ulteriore informazione riguarda le famiglie "di soli italiani" e "con stranieri". In entrambi i casi la povertà assoluta si accresce; nel caso delle famiglie con stranieri si passa dal 22 al 25,7% del totale delle famiglie appartenenti a quella specifica categoria.
Dai dati qui rapidamente descritti continua a emergere l'elevata incidenza strutturale dei livelli di povertà, che, oltretutto, ha coinvolto per la prima volta anche nuove fasce di popolazione. Al tempo stesso, sperabilmente, la ripresa delle attività economiche, soprattutto quelle maggiormente colpite dalle regole sul *lockdown*, il pieno riassorbimento dei lavoratori in Cassa integrazione guadagni, lo "scongelamento" dei rispar-

mi delle famiglie andati crescendo anche per motivi precauzionali nel 2020, la ripresa generale dell'economia, unitamente a efficaci misure di sostegno ed inclusione sociale e lavorativa, potrebbero seppure gradualmente, riportare i numeri della povertà assoluta sui livelli, comunque molto alti, del periodo pre-crisi. Infatti oltre la componente del lavoro e del reddito la povertà è una condizione multidimensionale di fragilità, che coinvolge, ad esempio, aspetti culturali, familiari, psicologici, relazionali, abitativi. È necessario allora intervenire con una tastiera di interventi, attraverso efficaci percorsi di valutazione, presa in carico e progetti personalizzati. Per realizzare un tale modello di intervento è essenziale la rete dei servizi sociali territoriali in collaborazione e cooperazione con gli altri soggetti istituzionali e dei corpi intermedi che possono offrire utili e efficaci risposte.

3.3.1.3. Il sistema dei servizi sociali in mezzo al guado[1]

Il sistema dei servizi sociali territoriali è ancora caratterizzato da uno sviluppo inadeguato, con forti differenziazioni territoriali. In tali condizioni, la crisi innescata dal Covid-19 ha portato ad un'attivazione da parte dei servizi sociali non uniforme a livello territoriale e solo quando è emersa con chiarezza la natura non solo sanitaria, ma anche sociale delle conseguenze della crisi, vi è stata una generalizzata attivazione, un potenziamento ed una riprogrammazione dell'offerta.

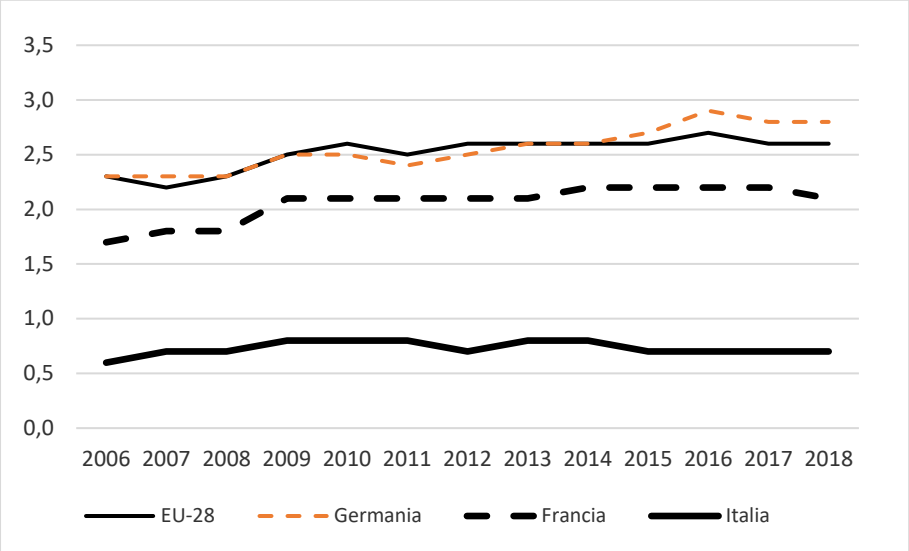
Il sistema dei servizi sociali in Italia fatica ancora ad affermarsi come elemento costituente il nostro sistema di welfare, al pari dei "fratelli maggiori" sistema previdenziale e sistema sanitario. La legge quadro che lo ha definito (Legge n. 328/2000) è arrivata quando già gli altri due sistemi erano pienamente sviluppati e rimane, comunque, in buona parte ancora irrealizzata, poiché la mancanza di risorse e la frammentazione di competenze (accentuata anche dalla riforma costituzionale del 2001) hanno ostacolato oltremodo il processo di strutturalizzazione del sistema. Di fatto, i servizi sociali sono oggi garantiti dai Comuni (singolarmente o in maniera associata) e programmati a livello regionale, in un contesto nel quale la programmazione nazionale, accompagnata dalla definizione di indirizzi e linee guida, dovrebbe incentrarsi, ma finora è riuscita a farlo solo in misura limitatissima, sulla mera definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali.

Le difficoltà fin qui sintetizzate hanno fatto sì che oggi il sistema dei servizi sociali, finanziato principalmente attraverso risorse proprie dei Comuni, oltre che da una moltitudine di fondi nazionali e regionali e dalla compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale, "valga", in termini di spesa (comprese le compartecipa-

1. Angelo Marano (Ministero del lavoro e delle politiche sociali); Alessandra Marini, Elvira Zaccari, Ettore Vittorio Uccellini, Paolo Tomasin, Daniela Mesini, Giovanni Conigliaro e Andrea Pugliese (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale).
Il presente contributo è stato redatto dalla Direzione generale per la lotta alla povertà del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale nell'ambito dell'Accordo di Partenariato per Servizi di Consulenza (PAAS) tra la Banca e il Ministero, per l'assistenza all'attuazione del Reddito di Inclusione (REI) e del Patto per l'Inclusione Sociale del Reddito di Cittadinanza (PaIS-RdC) in Italia. Il contributo fa parte delle attività incluse nella componente di progetto "I.4 – Supporto alle Comunità di Pratica". I risultati, le interpretazioni e le conclusioni formulate sono da attribuire esclusivamente agli autori.
Gli autori citati hanno redatto anche i paragrafi 3.3.1.4. Evoluzione dei Servizi in tempo Covid-19: normativa di riferimento e sua attuazione e 4.4. Iniziative dei Comuni

zioni), attorno ai 10 miliardi di euro, lo 0,7% del PIL, un terzo della spesa media dei paesi UE per i servizi sociali territoriali (figura 1), ben meno di un decimo rispetto al sistema sanitario e di un trentesimo del sistema pensionistico.[2]
Soprattutto, i servizi offerti sono ancora non adeguati, mentre, in mancanza di livelli essenziali garantiti sull'intero territorio nazionale, le differenziazioni territoriali sono elevatissime, con punte di eccellenza ma anche con intere regioni nelle quali il servizio è quasi assente.[3] Anche per questo, in occasione dell'episodio pandemico del 2020 non è stata colta con immediatezza l'importanza dei servizi sociali territoriali, a fianco dei servizi sanitari, quali strumento per fronteggiare la crisi e come elemento di resilienza. Nei giorni immediatamente successivi all'inizio del *lockdown* vi sono stati casi di comuni che si sono orientati a interrompere i servizi, non considerati "fronte" dell'emergenza. Molto presto è risultato evidente, però, come i servizi fossero chiamati in prima persona a contribuire all'emergenza sanitaria e al contrasto dei gravi effetti sociali della crisi. Al tempo stesso, si è reso tuttavia anche evidente come i nuovi bisogni che emergevano, così come la necessità di garantire modalità di servizio adeguate all'emergenza sanitaria, richiedessero una riprogrammazione e innovazione dell'offerta.[4]

Figura 1: Andamento della spesa sociale locale in % del PIL.



Anni 2006-2018 - Fonte: Eurostat.

2. Per un'analisi più in dettaglio delle cause dell'arretratezza cfr. A. Marano "I tagli all'assistenza in Italia. Motivazioni e conseguenze", Rivista delle politiche sociali, n. 2/2011. I dati di spesa ivi indicati sono in gran parte ancora attuali, salvo per un significativo aumento dei fondi nazionali destinati al sociale negli ultimi quattro anni, comunque ancora insufficienti a modificare i risultati del confronto europeo rappresentato nella figura 1.
3. Ad esempio, secondo l'ultima rilevazione sulla spesa sociale dei comuni pubblicata dall'Istat, la spesa pro-capite annua per i servizi sociali è di 244 euro nei capoluoghi del Nord-Est contro i 45 euro nei comuni non capoluogo del Sud (Istat "La spesa dei comuni per i servizi sociali – Anno 2017", 18 febbraio 2020).
4. Per maggiori dettagli relativi alla risposta dei Comuni durante il *lockdown* si rinvia al paragrafo 4.4. del Capitolo 4.

3.3.1.4. Evoluzione dei Servizi in tempo Covid-19: normativa di riferimento e sua attuazione

L'espansione della pandemia da Covid-19 e la necessità di introdurre misure di contrasto all'emergenza sanitaria, fra le quali la completa interruzione delle attività produttive, hanno comportato una forte domanda di protezione sociale, con il coinvolgimento dei servizi alla persona in tutti i territori. In questo contesto, il Ministero è intervenuto con la circolare n. 1 del 27 marzo 2020: un tentativo importante per fornire indicazioni su scala nazionale ai territori per assicurare la continuità dei servizi.

I decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i decreti-legge emanati nel periodo dal 31 gennaio al 25 marzo 2020 hanno previsto la limitazione degli spostamenti non strettamente necessari delle persone. Lo stesso articolo 40 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ha disposto la sospensione di due mesi delle condizionalità (obblighi di attivazione) previste per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza e dei relativi termini, sospensione successivamente estesa per ulteriori due mesi con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

In tale contesto, dopo che sono emersi alcuni dubbi interpretativi, è stata confermata, a vari livelli, la necessità di assicurare la continuità e l'operatività delle amministrazioni e dei servizi sociali, salvaguardando le forme di tutela della salute dei lavoratori e delle persone coinvolte nello svolgimento delle attività.

La Circolare n. 1/2020 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 27 marzo ha chiarito il ruolo e le finalità dei servizi sociali nella fase emergenziale. Innanzitutto, il documento ribadisce l'importanza che "il Sistema dei Servizi Sociali continui a garantire, ed anzi rafforzi, i servizi che possono contribuire alla migliore applicazione delle direttive del Governo e a mantenere la massima coesione sociale di fronte alla sfida dell'emergenza; un ruolo che il Sistema dei Servizi Sociali deve svolgere nei confronti di ogni membro della collettività, con particolari attenzioni verso coloro che si trovano, o si vengono a trovare a causa dell'emergenza, in condizione di fragilità, anche in relazione alla necessità di garanzia dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all'articolo 22 della legge n. 328/2000".

Ai fini organizzativi ed operativi, la Circolare, proprio per garantire risposte di elevata qualità e, al tempo stesso, rispettose delle norme precauzionali, invita gli Enti coinvolti a considerare una diversa strutturazione dei servizi, concentrando gli sforzi sulle attività prioritarie, privilegiando, per quanto possibile, le modalità di lavoro agile. In relazione alla sospensione della condizionalità prevista per i beneficiari di Reddito di Cittadinanza, sono proposte nuove modalità di approccio, quale l'eventuale svolgimento con strumenti di comunicazione a distanza della valutazione multidimensionale, che tengono conto della necessità di una maggiore sicurezza delle persone e degli operatori coinvolti e della necessità di dare una continuità alle azioni. Quest'ultima prassi è stata, altresì, sollecitata anche in altri contesti essenziali, quali, ad esempio, l'obbligo di garantire il diritto di visita e di relazione tra minori e genitori non conviventi a seguito di separazione legale.

A sottolineare il valore di azioni realmente interconnesse a livello territoriale, la circolare sottolinea che i servizi sociali comunali e di ambito devono operare anche in chiave di coordinamento di tutte le realtà nel sociale, opportunamente raccordandosi, a tal fine, anche con i Centri Operativi Comunali (COC), qualora attivati dai Sindaci. Inoltre, fornisce indicazioni di ordine generale in merito a:

- rimodulazione dei servizi a seguito della sospensione dei centri diurni semiresidenziali e dei servizi educativi e scolastici, considerando l'urgenza di sostituire gli interventi erogati ai minori con prestazioni domiciliari;
- fornitura di pasti e spesa a domicilio per far fronte ad effettive difficoltà per le persone con maggiore fragilità;
- coordinamento fra Terzo Settore e servizi sociali pubblici territoriali;
- opportunità di dare continuità ai servizi mense, ai servizi di accoglienza notturna a favore delle persone senza fissa dimora;
- potenziamento e proattività dei servizi di ascolto, anche per via telefonica e telematica delle persone in carico (cfr. art. 22, comma 2, lett. i) della legge 328/2000);
- funzionamento dei centri di ascolto per famiglie che erogano consulenze specialistiche;
- attenzione alle forme di violenza domestica ed alla necessità delle attività dei centri antiviolenza.

Anche l'articolo 89, comma 2-bis, del decreto-legge 34/2020, inserito in sede di conversione, ha inteso garantire la continuità dei servizi sociali, socioassistenziali e socio-sanitari anche in situazione di emergenza. Oltre a stabilire le funzioni delle Regioni e delle province autonome nella definizione delle modalità per garantire, anche in situazioni di emergenza, l'accesso e la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari essenziali, la norma sottolinea anche che i servizi sociali indicati dall'articolo 22, comma 4, della Legge quadro n. 328 del 2020 (più precisamente il servizio sociale professionale e il segretariato sociale, il servizio di pronto intervento sociale, l'assistenza domiciliare, le strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza residenziali o diurni) devono essere considerati servizi pubblici essenziali anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati. La norma prevede, pertanto, un forte richiamo alla programmazione ed all'organizzazione dei servizi alla persona, con l'intento di dare continuità in un contesto emergenziale.

Proprio in merito all'erogazione dei servizi sociali essenziali anche gli enti del privato sociale, che assicurano parte dell'offerta di servizi sociali in base a contratti e convenzioni con gli enti locali, sono stati chiamati a ridefinire priorità e modalità di espletamento dei servizi, mentre le organizzazioni di volontariato e l'associazionismo presenti nei territori sono stati chiamati ad uno sforzo supplementare per raccordarsi con le autorità di gestione dell'emergenza, ai fini di potenziare e migliorare l'efficacia dell'intervento attraverso uno stretto coordinamento.

Lo sforzo organizzativo e la risposta positiva di tutti gli attori sul territorio hanno permesso in molti casi ai Comuni di potenziare attività già presenti, di attuare nuovi interventi, principalmente orientati verso le fasce più fragili della popolazione (persone anziane, disabili, persone sole, persone senza dimora), ma, altresì, di rendere più forte e costante la collaborazione con la rete territoriale dei soggetti pubblici e privati coinvolti nel sociale. Sono stati principalmente interessati i servizi strumentali al diritto alla salute o altri diritti fondamentali della persona (alimentazione, igiene personale, accesso a prestazioni sociosanitarie e sanitarie), ma anche altri servizi, anche esternalizzati, o i servizi integrativi assicurati da organizzazioni di volontariato, in particolare quelli rivolti alle persone impossibilitate a muoversi dal proprio domici-

lio. Si tratta, a titolo esemplificativo, di servizi di distribuzione alimentare a domicilio per disabili o anziani senza assistenza oppure di consegna di farmaci o altri generi di prima necessità, o anche del disbrigo di pratiche o del pagamento di bollette.
In tale ambito, è sicuramente da annoverare il protocollo di intesa quadro tra ANCI, Federazione ordini dei farmacisti italiani, Federazione delle aziende e servizi socio-farmaceutici, la Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani in materia di consegna al domicilio dei pazienti, che si trovano in condizioni di documentata fragilità, dei medicinali prescritti dal medico, per il tramite delle organizzazioni di volontariato di protezione civile. Il protocollo prevede una validità legata al perdurare delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, ma valuta una eventuale rimodulazione in relazione al mutare delle esigenze della popolazione e del contesto epidemiologico nazionale. Questo accordo, come le collaborazioni attuate con i soggetti presenti nei territori, rappresentano ancor di più la necessità della organizzazione di una stabile rete locale di intervento.
La normativa e le indicazioni ministeriali hanno più volte ribadito la necessità di assicurare continuità dei servizi essenziali ma, al tempo stesso, la tutela della salute degli operatori e delle persone beneficiarie degli interventi. Se questi principi hanno trovato una più chiara declinazione negli interventi diretti alle persone in situazioni di particolare bisogno, diversa è stata invece la situazione nell'ambito dei servizi educativi e a favore delle persone con disabilità.
L'articolo 48 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, rispondendo all'esigenza di garantire la tutela delle persone con disabilità e degli operatori, sospendeva le attività dei servizi educativi e scolastici, lasciando aperta la possibilità di un'attivazione di prestazioni in forme individuali domiciliari o a distanza o resi nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi dove si svolgevano normalmente i servizi senza ricreare aggregazione. Nella sua formulazione, la norma prevedeva l'attuazione di questa possibilità attraverso la individuazione di specifiche priorità da parte della Pubblica Amministrazione, le coprogettazioni e la definizione di specifici protocolli con gli enti gestori, il cui ruolo risultava essenziale sia in termini progettuali che gestionali, anche a fronte della necessità di assicurare la tenuta dei servizi medesimi. Il meccanismo di finanziamento prevedeva la possibilità di pagare i gestori privati dei servizi per il periodo della sospensione, sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo, anche a prescindere dalla erogazione con modalità alternative dei servizi. Al riguardo, sia da parte delle stesse Amministrazioni che da parte dei gestori si evidenziava una difficoltà interpretativa nella definizione della erogazione delle risorse, a fronte della sospensione dei servizi e della eventuale riconversione delle attività. Emergeva in particolare il rischio di una interpretazione che disincentivasse la rimodulazione ed erogazione dei servizi.
Questa impostazione trova una diversa declinazione nell'articolo 109 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che riscrive l'articolo 48, superando le criticità, orientando le forme di intervento ed ampliando gli ambiti di intervento ai centri diurni e semi-residenziali per minori, per la salute mentale, per le dipendenze e per persone senza fissa dimora e dei servizi sanitari differibili. Mantenendo l'essenzialità della tutela delle persone coinvolte e della stretta collaborazione tra Comuni e soggetti gestori dei servizi, e la proattività di quest'ultimi, la riscrittura della norma prevede comunque l'erogazione di prestazioni, secondo le priorità individuate dall'Amministrazione, tramite

coprogettazioni. In questo modo, sono salvaguardate, pur nelle criticità legate alle dimensioni personali ed alla rimodulazione delle attività, le esigenze primarie delle persone richiedenti i servizi e la tenuta dei servizi medesimi. Allo stesso tempo, sono state differenziate le modalità degli interventi e dei servizi, orientando le scelte e le progettazioni sulla base delle situazioni contingenti, delle esigenze dei singoli fruitori e della organizzazione dei soggetti gestori.
Gli enti locali, autonomamente e/o in accordo con gli enti gestori hanno dato vita a nuove modalità di intervento, anche favorendo l'istituzione di nuovi servizi, come evidenziato nel successivo paragrafo, anche se si è sicuramente evidenziata una significativa sofferenza a livello nazionale, che ha riguardato in particolare l'interruzione di percorsi di autonomizzazione e di inclusione di bambini e ragazzi con disabilità, a causa principalmente, ma non esclusivamente, della chiusura delle scuole e del ricorso a modalità di didattica a distanza.[5]
L'eccezionalità della situazione, come generata dalla pandemia, ha comportato la necessità di reperire nuove risorse sia umane che finanziarie. Gli specifici trasferimenti statali di contrasto agli effetti sociali dell'emergenza hanno raggiunto livelli mai sperimentati in precedenza ma nei singoli territori si è evidenziata anche una significativa mobilitazione di privati cittadini e di enti e fondazioni.
Per quanto riguarda in specifico il Reddito di cittadinanza (Rdc), infine, va evidenziato come a partire dalla seconda metà di luglio i Comuni abbiano iniziato ad avviare, secondo quanto previsto dal decreto-legge 26 gennaio 2019, n. 4, i Progetti Utili alla Collettività (PUC), che prevedono il coinvolgimento attivo dei beneficiari della misura per almeno otto ore settimanali. Dopo la definizione delle linee guida e delle modalità attuative relative alla copertura assicurativa INAIL delle persone coinvolte, la definizione dei PUC ed il coinvolgimento dei beneficiari RdC avevano subìto una interruzione, con la sospensione delle condizionalità prevista dall'articolo 40 del decreto-legge 18/2020, rinnovata con l'articolo 76 del decreto-legge 34/2020. Con la ripresa delle attività, molti Comuni hanno considerato l'importanza del coinvolgimento dei beneficiari Rdc in interventi volti a favorire la ripresa, definendo progetti spesso finalizzati a rendere più sicura la partecipazione ai centri estivi di bambini e adolescenti, per agevolare la riapertura delle attività didattiche, per permettere la fruizione di spazi attrezzati pubblici, per potenziare le forme di intervento a favore delle persone più fragili, per implementare i supporti alla popolazione nella fruizione dei servizi.

3.3.1.5. La risposta delle politiche sociali

Come accennato, la risposta delle politiche sociali e del lavoro è stata molto robusta. In un contesto finanziario reso molto più flessibile dal sostegno concreto alla liquidi-

5. In tal senso, il comma 4-ter dell'articolo 1 del decreto-legge 9 aprile 2020, n. 22, inserito in fase di conversione, dunque in prossimità della chiusura dell'anno scolastico, ha previsto che "Limitatamente all'anno scolastico 2019/2020, per sopravvenute condizioni correlate alla situazione epidemiologica da COVID-19, i dirigenti scolastici, sulla base di specifiche e motivate richieste da parte delle famiglie degli alunni con disabilità, sentiti i consigli di classe e acquisito il parere del Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione a livello di istituzione scolastica, valutano l'opportunità di consentire la reiscrizione dell'alunno al medesimo anno di corso frequentato nell'anno scolastico 2019/2020 (...), limitatamente ai casi in cui sia stato accertato e verbalizzato il mancato conseguimento degli obiettivi didattici e inclusivi per l'autonomia, stabiliti nel piano educativo individualizzato".

tà del sistema economico e dagli spazi aperti dai massicci programmi di acquisto di titoli pubblici e privati da parte della Banca centrale europea, risorse assai cospicue provenienti dal bilancio dello Stato hanno consentito di creare un argine alla potenziale valanga di perdita di posti di lavoro e di ulteriore, sensibile peggioramento delle condizioni sociali del Paese.
Le aree coinvolte dalla risposta sono molteplici data la natura della crisi e le sue ripercussioni sull'intero settore economico. Peraltro, nel contributo relativo al funzionamento della Tesoreria di Stato, sono stati già analizzati i molti strumenti di intervento ritenuti necessari da Governo e Parlamento per il contenimento delle conseguenze economiche e sociali più pesanti.
La prima linea difensiva ha coinvolto, inevitabilmente, la tenuta del sistema sanitario. Nell'emergenza, è stato necessario rinforzare il personale medico e infermieristico, assumendo oltre ventimila medici e creando le condizioni per la presenza nei reparti ospedalieri degli specializzandi. Al tempo stesso, sull'intero territorio nazionale è stato necessario mettere in piedi, in via temporanea, strutture di ricovero e di assistenza nei reparti di terapia intensiva capaci di fronteggiare numeri mai così elevati di pazienti in gravi condizioni, cresciuti in maniera molto intensa nel giro di poche settimane. Nel giro di poche settimane è stato poi necessario stanziare nuove risorse per far fronte a esigenze molto concrete quali la disponibilità di strumenti di protezione per il personale ospedaliero, l'aumento di macchinari per la ventilazione assistita, il controllo della diffusione dell'epidemia tra la popolazione (acquisto dei materiali necessari ai tamponi, attività di tracciamento), la sanificazione degli ambienti. Si è cercato di far fronte anche alle lacune della medicina territoriale con la introduzione delle cosiddette Unità Speciali di Continuità Assistenziale, integrate anche da assistenti sociali. L'ammontare dei fondi messi a disposizione è stato molto ingente e intorno ai 10 miliardi di euro.
Una seconda, ampia e variegata area di interventi ha avuto come obiettivo la permanenza delle imprese sul mercato, assorbendo con una pluralità di robusti interventi finanziari le perdite di attività e quindi di fatturato generate dalla chiusura di interi settori dell'economia. Non si tratta, ovviamente, di interventi sul piano delle politiche sociali, ma è abbastanza evidente che evitare significative crisi di liquidità tra le imprese aumenti la probabilità che tali imprese sopravvivano alla pesantezza della crisi e che possano quindi mantenere i livelli di occupazione e di retribuzioni esistenti.
Le aziende, pertanto, sono state sostenute sul piano della liquidità attraverso un esteso sistema di garanzie pubbliche (a cominciare dagli interventi gestiti dalla SACE) sui prestiti erogati dal sistema bancario (con un valore intorno ai 200 miliardi di euro) e tramite il rafforzamento del Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese. È stata introdotta una moratoria sui prestiti alle PMI e ai lavoratori autonomi. Sul piano della gestione delle entrate tributarie sono stati previsti numerosi interventi relativi a sospensioni, proroghe e rinvii per imprese e professionisti dei settori maggiormente colpiti dalla crisi; un solo esempio: la cancellazione del saldo Irap 2019 e della prima rata di acconto della stessa imposta per il 2020. Istituito anche un Fondo pagamento debiti della PA, con una dotazione di 12 miliardi di euro, per la concessione di anticipazioni a Regioni, province autonome e enti locali che si trovino in condizioni di carenza di liquidità (e quindi con problemi di pagamento alle aziende). Significativi anche altri interventi di sostegno in forma di indennità e contributi a fondo perduto a favore dei

soggetti, identificati sulla base sulla base di precise condizioni, che esercitano attività d'impresa e di lavoro autonomo. Così come particolarmente rilevanti le diverse forme di sostegno adottate a favore della patrimonializzazione delle imprese.
Le politiche sociali sono state caratterizzate da interventi diretti a favore del lavoro, delle famiglie, di servizi sociali quali la scuola o, indirettamente, quelli gestiti in modi diversi dagli enti territoriali.
Per quanto riguarda il sostegno all'occupazione, il blocco dei licenziamenti e l'utilizzo allargato e irrobustito della Cassa integrazione guadagni hanno consentito di reggere in modo sensibile l'urto della grande frenata e del forte arretramento dell'economia. I diversi decreti emergenziali che si sono susseguiti a partire dalla primavera scorsa hanno consentito, tramite l'utilizzo della Cassa integrazione in deroga, di ampliare la platea dei beneficiari alle microimprese con meno di 6 dipendenti e, in generale, hanno messo il costo di tutti i trattamenti di cassa integrazione a carico della fiscalità generale.
La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI) è stata più volte prorogata analogamente all'indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi (e altre figure professionali) (DIS-COLL). Inoltre, nell'ambito del Temporary Framework europeo sono state predisposte sovvenzioni sui salari da parte degli enti territoriali allo scopo di evitare i licenziamenti e, al tempo stesso, di sostenere il lavoro autonomo.
Per le famiglie in difficoltà a causa dell'epidemia e delle chiusure di numerose attività economiche, oltre alle misure di solidarietà alimentare, è stato predisposto uno strumento straordinario, il Reddito di emergenza (Rem). Questo è volto a coprire la platea di coloro che non potevano usufruire del Reddito di cittadinanza o di altre misure di welfare per il sostegno al reddito comprese quelle temporanee varate durante la crisi pandemica. I destinatari del nuovo Reddito di emergenza - nelle sue varie riproposizioni nel corso del 2020 – sono stati oltre 290 mila nuclei pari a più di 700mila persone con il decreto legge 34/2020 (decreto "Rilancio"), successivamente quasi 255mila nuclei con 544mila persone grazie al decreto legge 104/2020 (decreto "agosto") e dl 137/2020 (decreto "Ristoro"), ed infine oltre 81mila famiglie corrispondenti a 168mila persone a seguito del dl 137/2020 che è rivolto ai nuclei che non avevano mai beneficiato del Rem oppure avevano ottenuto solo il Rem del decreto. Il principale strumento di sostegno contro la povertà, il Reddito di cittadinanza, già richiamato, è rimasto invece sostanzialmente invariato, se si eccettua la sospensione temporanea delle attività legate alla condizionalità dovuta alle misure restrittive messe in atto nel corso dell'anno. Per far fronte ad una platea progressivamente crescente, che ha raggiunto 1 milione di nuclei, a partire dalla Legge di Bilancio per il 2021 vi è stato non solo un incremento del relativo Fondo, ma anche la definizione di un livello essenziale nella dotazione di assistenti sociali.
Le famiglie, gravate da ulteriori oneri di educazione, cura ed assistenza, sono state parzialmente sostenute direttamente con misure di conciliazione, come l'allargamento dei congedi parentali, con l'introduzione del "bonus baby sitter", con il rafforzamento dei permessi legati alla legge 104. Sono stati inoltre incrementati infine i Fondi sociali finalizzati al rafforzamento dei servizi territoriali, come il Fondo per le politiche per la Famiglia, per le Non autosufficienze e "Dopo di noi".-
Anche il sostegno al settore della scuola, nel tentativo di garantire maggiori standard

di sicurezza, fa parte delle misure tese ad aiutare la condizione sociale delle famiglie italiane.
Sul piano fiscale, è passata quasi sotto silenzio la soppressione delle clausole di salvaguardia in tema di IVA e accise. È stato così scongiurato un aumento delle imposte che avrebbe penalizzato in modo regressivo le famiglie italiane. Queste ultime hanno continuato a beneficiare degli incentivi per le ristrutturazioni "sostenibili" delle abitazioni e, soprattutto, del Fondo di solidarietà relativo ai mutui per l'acquisto della prima casa.
Come accennato in precedenza, lo Stato ha trasferito un elevato ammontare di risorse agli enti territoriali, intorno ai 6 miliardi di euro, allo scopo di compensare il significativo calo di entrate tributarie nelle casse dei Comuni a causa della grave recessione.

3.3.1.6. L'assistenza ai non autosufficienti.
La tendenza strutturale all'accrescimento del disagio per i soggetti non autosufficienti e famiglie si è accresciuta a dismisura con l'avvento della pandemia.
Nei casi di convivenza delle persone non autosufficienti in famiglia si sono aggiunti i disagi del sovraffollamento.
Si è verificato un ritorno di molte badanti originarie dei paesi dell'est Europa ai propri paesi di origine. Ciò indotto dal timore di contrarre il virus e in parte dalle stesse famiglie che hanno evidenziato una riduzione anche drastica delle necessità delle loro prestazioni che potevano essere sostituite da quelle degli stessi familiari costretti a casa dalle misure di lockdown.
Quando si è resa possibile la ripresa delle attività lavorative allora si è vista la difficoltà nella nuova ricerca di personale.
La situazione più drammatica si è verificata nelle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) e nelle varie tipologie di Case di riposo. Alle inadeguatezze preesistenti messe in evidenza nelle relazioni degli anni scorsi si sono sommate e combinate quelle di dovere fare fronte alla novità della pandemia. Le insufficienze strutturali (spazi, attrezzature, organici) si non rivelate disastrose anche aggravate dalla imperizia di taluni comportamenti.
La generale impreparazione al tipo di evento verificato ha avuto effetti disastrosi in talune strutture anche con standard di mortalità fuori misura. A metà ottobre l'Istituto superiore di sanità "ha rilevato che in quattro mesi, da febbraio a maggio, ci sono stati 9.154 morti nelle strutture di assistenza per gli anziani e il 7,4 per cento era risultato positivo al coronavirus". Ma fin da allora si ammette il sospetto che i decessi da coronavirus siano stati decisamente di più. Il professor Raffaele Antonello Incalzi, presidente della Società italiana di gerontologia e primario di Geriatria al Campus biomedico di Roma: "c'è attualmente un livello di protezione maggiore rispetto a marzo e quindi si registrano solo casi sporadici seppur drammatici. La prevenzione messa in atto dalle varie strutture sta funzionando e non credo che si verificherà un'ondata di infezioni come a primavera". Calcoli successivi rettificano radicalmente il dato dei mesi da febbraio a maggio. Secondo la XII edizione di FORUMN.A. (forum della non autosufficienza e dell'autonomia possibile) "…..i morti per Covid-19 all'interno delle strutture sono stati il 41,2% dei morti in residenza….".
E del 12 ottobre 2020 una conferenza stampa del Nas dei Carabinieri che dava con-

to dei risultati della campagna "Estate Tranquilla 2020". Una campagna di controlli condotta dal primo giugno al 30 settembre 2020. Se ne ricava che "Sono stati deferiti all'autorità giudiziaria complessivamente 131 gestori e dipendenti di cliniche privare e convenzionate, case di riposo, comunità alloggio e case famiglia, ritenuti responsabili, a vario titolo, di mancata assistenza e abbandono di incapace, esercizio abusivo della professione sanitaria, detenzione di farmaci scaduti, irregolarità in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro". Sono, inoltre, state individuate "208 attività non conformi alle normative, pari al 18%, delle quali 18 risultate gravemente irregolari o addirittura totalmente abusive".

Il 21 settembre si apprende che "Il Ministro della Salute, Roberto Speranza, ha istituito con apposito decreto una commissione per la riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria della popolazione anziana. A presiederla sarà Mons. Vincenzo Paglia, Gran Cancelliere del Pontificio Istituto Teologico per le Scienze del Matrimonio e della Famiglia. Ne fanno parte, rende noto il ministero, illustri personalità del mondo scientifico e sociale. "I mesi del Covid – afferma Speranza – hanno fatto emergere la necessità di un profondo ripensamento delle politiche di assistenza sociosanitaria per la popolazione più anziana. La commissione aiuterà le istituzioni ad indagare il fenomeno e a proporre le necessarie ipotesi di riforma". Mons. Paglia, nel ringraziare il ministro per l'incarico affidato ritiene che "la Commissione rappresenta un prezioso strumento inteso a favorire una transizione dalla residenzialità ad una efficace presenza sul territorio attraverso l'assistenza domiciliare, il sostegno alle famiglie e la telemedicina. L'auspicio è che l'Italia, paese tra i più longevi ed anziani del mondo, possa mostrare un nuovo modello di assistenza sanitaria e sociale che aiuti gli anziani a vivere nelle loro case, nel loro habitat, nel tessuto familiare e sociale".

Con il Decreto Legge n. 34 del 2020, all'Art. 3. si è affrontata una sorta di **sanatoria per gli immigrati irregolari**. È perlomeno singolare che essendo una delle motivazioni principali del provvedimento quella di fare fronte ai rischi della pandemia la misura sia stata limitata alla agricoltura e al lavoro domestico. Ovvio che un immigrato irregolare che sia portatore ancorché asintomatico della infezione sia una mina vagante quale diffusore del virus dal momento che starà ben alla larga finché può dalle strutture sanitarie per non essere scoperto. Non si vede come tale problematica possa non sussistere per tutte le altre categorie di lavoratori immigrati irregolari sia occupati che disoccupati. Si ricorderà che il Ministro degli interni On. Salvini aveva stimato in circa 600mila persone l'entità del fenomeno, poi miracolosamente ridimensionata a 90mila. Noi si propende per considerare buona la prima stima.

In un comunicato del 17 agosto è detto che "Il Ministero dell'Interno ha ricevuto sul proprio portale 207.542 domande di emersione dei rapporti di lavoro, al termine della procedura avviata lo scorso 1° giugno, che ha riguardato i settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona". Il report finale evidenzia una prevalenza di quelle riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona, che costituisce l'85% del totale delle domande trasmesse (176.848). La Lombardia è la regione da cui sono state inviate il maggior numero di richieste per il settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona (47.357). Su 176.848 datori di lavoro che hanno presentato domanda di emersione per il settore domestico, 136.138 sono di nazionalità italiana, mentre per i restanti 30.694 gli italiani sono 28.013.

Si è avuto a che fare con una normativa macchinosa alla quale si è combinata una

carente presenza sul territorio di informazioni da parte della Pubblica amministrazione, quasi interamente confinata nel lavoro agile, con gli sportelli chiusi o ridotti alle attività di back office, informazioni e risposte imprecise quando non contraddittorie. Difficoltà interpretative hanno rallentato l'accesso alla procedura dovendo ricorrere – da parte per esempio dei patronati – alla riconvocazione a più riprese dei lavoratori e datori di lavoro interessati in concomitanza con l'emissione di corcolari interpretative e decreti emanati (quello sui costi forfettari inerente l'emersione del lavoro pregresso pubblicato solo l'8 settembre).
Sarà interessante conoscere l'esito finale dell'operazione e cioè l'entità delle richieste accolte. Ciò anche in considerazione del fatto che sembra essersi nuovamente scatenata la schiera del faccendierato, improvvisazione, faciloneria, quando non lucro e sfruttamento delle condizioni di bisogno dei lavoratori stranieri.
L'appuntamento annuo della **Fondazione Moressa** (14 ottobre) ci comunica la situazione a proposito del contributo dei lavoratori immigrati all'economia del paese. Oggi gli occupati stranieri in Italia sono 2,5 milioni e negli ultimi dieci anni sono aumentati di 600mila unità (+ 31% dal 2010). I lavoratori stranieri sono prevalentemente uomini (56,3%) e 7 su 10 hanno un'età compresa tra 35 e 54 anni. Oltre la metà ha come titolo di studio la licenza media, mentre solo il 12% è laureato. Il valore aggiunto generato dai lavoratori stranieri è pari a 146,7 miliardi di euro, pari al 9,5 del Pil.
Il 2020 ha portato **novità contrattuali.** Il 9 gennaio si è proceduto a rinnovare un precedente Accordo nazionale del 28 novembre 2016 che aveva regolamentato i cococo delle imprese (quasi tutte cooperative) del settore dei "servizi di assistenza familiare integrativi e sostitutivi", che era scaduto il 31 dicembre 2019. Dal rinnovo è scaturito il "Contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore dei servizi di ausilio familiare". Si ha un allargamento delle fattispecie di attività lavorativa oltre all'Operatore di aiuto funzionante nei tre anni precedenti: Tagesmutter, Procuratore di aiuto, Assistenti familiari e per l'infanzia, Istitutori. Si regolamentano anche i rapporti "alla pari". Si ha contestualmente un allargamento della platea dei contraenti a corrispondenti strutture di rappresentanza. Per gli addetti all'ausilio familiare subordinato è prevista la possibilità della paga oraria conglobata.
L'8 settembre si è rinnovato il Contratto nazionale del lavoro domestico con la previsione di una "certificazione di qualità UNI 11766: 2019 in corso di validità" alla quale corrisponderà una indennità mensile di 100-116 euro per tutto il periodo di validità della certificazione. È previsto il raddoppio delle quote al sistema della bilateralità.
Sembrano possibili **novità legislative.** Si è avuta l'apertura di un negoziato tra i sindacati dei pensionati e il ministero del lavoro a proposito di non autosufficienza. La cosa è contestuale a trattative su riforma delle pensioni; all'avvio di confronti sulla ridefinizione dei "Livelli essenziali degli interventi e prestazioni sociali nel tempo diversamente definiti (LEP/LIVEAS/LEPS ecc. ecc.) discendenti dalla Legge 8 novembre 2000 n 328 (detta legge Turco). Intanto la legge sui caregiver prosegue in un percorso parlamentare accidentato. Al tempo stesso si discute di mettere mano a modifiche del Reddito di cittadinanza e di come dare attuazione alla nuova legislazione sul Terzo settore con tutta la decretazione conseguente non ancora completata.
Se sono rose……..pungeranno.

3.3.2. La tutela delle persone di minore età durante la pandemia

A cura di Irene Archilletti, AGIA

3.3.2.1. Introduzione

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) durante la pandemia non ha interrotto la propria attività di tutela dei diritti delle persone di minore età.
L'Autorità garante ha infatti messo in campo, da subito, una serie di attività e iniziative di informazione e comunicazione contraddistinte dall'hashtag #idirittinonsifermano e ha prestato particolare ascolto al dibattito e ai temi che hanno riguardato bambini e adolescenti, senza dimenticare il primo contesto di riferimento, ovvero la famiglia.
L'attività istituzionale, coincisa in gran parte con la fase di prorogatio della titolare dell'Autorità, non si è interrotta neanche durante il *lockdown* con il personale in *smart working* e mantenendo attivo il contatto con gli uffici competenti a intervenire durante l'emergenza coronavirus sulla base del primo Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm) del 11 marzo 2020 e di quelli successivi (22 marzo e 1° aprile). I contatti con l'esterno, durante tale fase, sono stati assicurati da remoto attraverso il sito ufficiale.

3.3.2.2. L'attività istituzionale dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza durante l'emergenza Coronavirus

Al fine di tutelare e promuovere i diritti delle persone di minore età, riconosciuti dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'Autorità garante può porre in essere diverse azioni: l'ascolto e la partecipazione delle persone di minore età la promozione e la sensibilizzazione sui diritti di bambini e ragazzi, la collaborazione con altri soggetti e istituzioni, l'elaborazione di proposte, pareri e raccomandazioni.
L'Autorità garante per questa ragione, sin dall'inizio della pandemia, ha svolto la propria attività anche attraverso la redazione di note istituzionali.
Nella prima di esse, datata 27 marzo e indirizzata al presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto interventi urgenti per bambini e ragazzi che, a causa delle misure di contenimento dell'epidemia da coronavirus sono stati esposti a una condizione di maggior rischio e vulnerabilità. Si tratta dei minorenni con disabilità, dei fuori famiglia – in affido o in comunità – di quelli che vivono in condizioni di povertà economica ed educativa e in condizioni di marginalità sociale, dei figli dei genitori detenuti e di genitori separati, di quanti vivono in famiglie problematiche nonché dei ragazzi inseriti nel circuito penale. A costoro vanno aggiunti le vittime indirette del virus, i bambini e i ragazzi figli di pazienti ricoverati in ospedale o deceduti.
Proprio a favore di tutti questi minorenni l'Autorità ha chiesto l'adozione di interventi tempestivi di tutela che consentissero, nel limite del possibile, di garantire la continuità degli affetti e un adeguato sostegno materiale e psicologico.
In una seconda nota adottata nel pieno del *lockdown*, datata 31 marzo, l'Autorità si è rivolta al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Salute, al Ministro delle Pari opportunità e la famiglia e al Ministro dell'Interno chiedendo misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, con particolare attenzione alle uscite delle persone di minore età.

Il prolungamento delle misure di contenimento adottate a tutela della salute pubblica per fronteggiare la diffusione della pandemia stava infatti incidendo in modo significativo sulla vita dei bambini e ragazzi costretti a restare a casa, senza possibilità di poter frequentare la scuola, avere contatti sociali, con la completa assenza di attività sportiva e/o attività ludica all'aperto. Per evitare che l'isolamento producesse effetti negativi sull'equilibrio psicofisico sui bambini e sui ragazzi, l'Autorità garante sottolineava che doveva ritenersi possibile svolgere attività motoria, in modo sicuro per la loro salute e quella della collettività.
Con l'ordinanza del Ministero della Salute, del 20 marzo 2020 prorogata dal Dpcm22 marzo 2020 fino al 3 aprile 2020, i provvedimenti emergenziali consentivano l'uscita individuale nei pressi della propria abitazione purché nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona. Un'interpretazione restrittiva, però, sembrava escludere la possibilità per i bambini di età inferiore ai 14 anni, in quanto la loro uscita avrebbe richiesto necessariamente l'accompagnamento da parte di un familiare Secondo l'Agia un'interpretazione sistematica delle norme vigenti portava a ritenere che lo svolgimento dell'attività motoria nei pressi dell'abitazione fosse consentito anche ai più piccoli in compagnia del genitore o del familiare convivente, purché questo avvenisse nel rispetto delle regole sul distanziamento sociale, lo stretto necessario e con tutte le dovute cautele. Per evitare dubbi interpretativi, che avrebbero potuto dar luogo ad ulteriori problemi, l'Autorità garante ha inoltre chiesto di valutare l'opportunità che, nei futuri provvedimenti del Governo, fossero introdotte disposizioni specifiche relative alle persone di minore età.
Con la terza nota, inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2020, l'Autorità garante ha chiesto di inserire un esperto in materia di infanzia e adolescenza nel Comitato incaricato di proporre le misure per fronteggiare l'emergenza Covid-19 e avviare la cosiddetta fase 2 nei diversi settori delle attività sociali, culturali, economiche e produttive.
Oltre a questa attenta attività di interlocuzione con il Governo si è aggiunta quella svolta in collaborazione con i Ministeri della Salute e dell'Istruzione oltre che con la partecipazione al Tavolo istituito dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza del Dipartimento per le politiche della famiglia.
L'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha partecipato alle riunioni dell'Osservatorio del gruppo emergenza covid-19 per contrastare l'impatto della pandemia su bambini e adolescenti. Sin da subito è emerso che fossero quattro direzioni in cui operare tempestivamente:

1. Investire nella scuola e nelle infrastrutture educative, tanto materiali che in termini di risorse umane;
2. Garantire continuità educativa anche in condizioni di emergenza;
3. Contrastare la povertà minorile, materiale ed educativa;
4. Sostenere i diritti di chi si trovi in condizione di vulnerabilità.

A queste ne vanno aggiunte due a carattere trasversale per ridurre le disuguaglianze territoriali nella disponibilità di beni pubblici– quali assistenza sanitaria, servizi per l'infanzia, scuola – e per incentivare la partecipazione di bambini e adolescenti nel disegnare le azioni che li riguardano.

3.3.2.3. Il Decalogo Agia per spiegare ai bambini il coronavirus

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha raccolto – e riscritto in un linguaggio adatto ai più piccoli – dieci suggerimenti utili ad aiutare gli adulti a far vivere bene ai bambini la fase di emergenza provocata dall'epidemia di Covid-19. Il decalogo, intitolato Coronavirus. Come spiegarlo ai bambini, contiene dieci domande comuni alle quali la pubblicazione suggeriva le risposte. Risposte, queste ultime, derivate dai suggerimenti formulati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero della Salute, da quello dell'Istruzione, dall'ospedale pediatrico Bambino Gesù e dal Policlinico di Milano. I quesiti ricorrenti, formulati dai bambini, contenuti nella pubblicazione erano, ad esempio: «Cosa è il coronavirus?», «Perché non posso andare a scuola?», «Perché mi hai detto che non possiamo andare dai nonni?», «Cosa succede se non mi lavo le mani?». E ancora: «Posso giocare con il cane?», «Posso andare al parco?», «Mamma, mi manca la maestra».
Il decalogo pubblicato sul sito ufficiale dell'Agia è stato diffuso sui social e tradotto anche in lingua inglese, diffusa anche in sede internazionale (*Coronavirus. Come spiegarlo ai bambini* (*Coronavirus. How to explain it to children*). Per venire incontro alle difficoltà dei non vedenti è infine stata realizzata una versione audio dei dieci consigli interpretati dalla voce narrante di un giovane attore.

3.3.2.4. La Mini guida per docenti sulla didattica a distanza in tempi di emergenza per coronavirus

La collaborazione con il Ministero dell'Istruzione si è mostrata necessaria sin da subito. L'assenza prolungata degli studenti dai banchi scolastici, il disorientamento del personale docente e il cambio della didattica dall'aula, alla didattica a distanza hanno indotto l'Autorità garante a confrontarsi con il Ministero proprio per salvaguardare il diritto allo studio.
È stata pubblicata una mini guida[6] per docenti dedicata alla didattica a distanza e ai diritti degli studenti, realizzata dal Comitato paritetico istituito da un protocollo di intesa tra il Ministero e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.
La mini guida mutua i principi del *Manifesto della scuola che non si ferma* del Ministero dell'Istruzione e quelli della Convenzione Onu.
L'obiettivo è stato quello di offrire agli insegnanti uno strumento metodologico-pratico per proseguire l'azione educativa nel rispetto dei diritti delle persone di minore età, così come sanciti dalla Convenzione di New York.
La guida è suddivisa in cinque paragrafi, corrispondenti a cinque articoli della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; ogni paragrafo è, poi, articolato in suggerimenti di attività pratiche.
Il guida, scritta per accompagnare i docenti nella difficile gestione della DAD apre l'opportunità di segnalare idee, video, riflessioni e *best practice* sulla casella di posta elettronica lascuolanonsiferma@istruzione.it**.**
Il documento aspira dunque ad una duplice funzione: offrire uno strumento metodologico-pratico e, contemporaneamente, si pone in posizione di ascolto.

6. La pubblicazione è scaricabile all'indirizzo https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/miniguida-mi-agia-didattica-a-distanza.pd

3.3.2.5. Il Manifesto dei diritti dei bambini in ospedale

Nell'ambito dei diversi protocolli d'intesa sottoscritti dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con il Ministero dell'Istruzione, con l'Associazione Ospedali pediatrici italiani (AOPI) per promuovere il benessere fisico e psicologico degli studenti e delle studentesse in ospedale e a scuola ci si è mossi in un quadro ben definito per affrontare la gestione del Covid-19 nel delicato momento dell'ospedalizzazione dei piccoli pazienti. L'esperienza del ricovero personale e/o dei membri della propria famiglia, e il conseguente isolamento, possono infatti essere di particolare impatto nella vita dei bambini e degli adolescenti e richiedono attenzioni specifiche.

Nasce, da questa esigenza, il *Manifesto dei diritti dei bambini in ospedale*[7], promosso da Agia, dal Ministero dell'Istruzione e dall'Associazione ospedali pediatrici italiani, in un quadro di collaborazione e sinergia anche con altri soggetti. Il documento mira a curare la *governance* delle iniziative finalizzate ad assicurare a bambini e ragazzi pari opportunità nell'esercizio del diritto alla salute e nell'accesso all'istruzione e ad altre azioni educative, anche durante il periodo di degenza.

I valori e i principi enucleati nel presente documento sono stati ispirati dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dalla *Carta dei diritti del bambino in ospedale* e dalle *Linee di indirizzo nazionali sulla scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare*.

In sintesi, il Manifesto prevede che sia garantita la vicinanza di un genitore o di adulto di riferimento significativo, sia nel corso del ricovero ospedaliero che in caso di isolamento obbligatorio o fiduciario, loro e/o dei loro genitori. In questi casi è particolarmente importante supportare i piccoli pazienti e le loro famiglie attraverso interventi di sostegno a distanza per favorire l'organizzazione di attività e promuovere il loro benessere psico-fisico.

Laddove non fosse possibile garantire la vicinanza fisica con i genitori, ad esempio in caso di forme Covid-19 altamente sintomatiche, è importante predisporre interventi di supporto sociali, logistici e materiali che tutelino il bambino e i membri della sua famiglia evitando di mettere a rischio chi è più fragile di fronte al contagio (es. i nonni). In queste specifiche condizioni deve essere valutata la possibilità di interventi specifici da parte di operatori della rete sociosanitaria, appropriatamente dotati di dispositivi di protezione individuali (DPI). In caso in cui si renda necessario un intervento di separazione fisica per motivi di sicurezza, è importante che vengano predisposte le condizioni per realizzare frequenti contatti a distanza (possibilmente quotidiani o pluri-quotidiani) tramite videochiamate online, telefonate, e-mail, messaggi o lettere.

Questi collegamenti sono importanti per aiutare i bambini a tollerare la separazione e sentirsi sicuri e sostenuti durante la pandemia. Deve essere garantito il massimo coinvolgimento attivo di professionisti della salute mentale dell'età evolutiva al fine di supportare la salute mentale del minore e fornire adeguate istruzioni al personale coinvolto nell'assistenza.

3.3.2.6. La voce della Consulta delle ragazze e dei ragazzi

La Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza dopo una breve interruzione delle sedute ha ripreso durante la fase di emergenza la sua funzione di organo consultivo dell'AGIA.
Nella seduta tenutasi su piattaforma digitale il 29 aprile 2020 la Consulta si è concentrata sulla delicata questione dell'istruzione durante la pandemia e, in particolare, si è interrogata sui seguenti due: 1) gli esami degli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado; 2) la didattica a distanza e la riapertura delle scuole.
Al termine del dibattito i ragazzi hanno redatto un documento indirizzato alla Garante nel quale è emersa la preoccupazione per il periodo di isolamento, ma che ha comunque permesso loro di apprezzare il ruolo che la scuola ha per i più giovani. L'istruzione è un diritto, frequentare la scuola uno spazio di socializzazione. La Consulta ne ha riconosciuto il valore e ne ha sottolineato la mancanza.
Allo stesso tempo è stata espressa ansia e preoccupazione per la diffusività del coronavirus e per i problemi di salute che esso comporta. Per questa ragione la Consulta ha espresso comprensione per le misure adottate per prevenire il contagio e ha invitato, di conseguenza, le istituzioni a prevedere la riapertura delle scuole a settembre solo se le condizioni di salubrità fossero state ripristinate in tutta sicurezza.
I giovani della Consulta non hanno solo redatto documenti di supporto all'attività del Garante, ma si sono mobilitati in prima persona per contrastare la diffusione del coronavirus attraverso una campagna sui social media. E così hanno prestato il loro volto e i loro pensieri per diffondere un messaggio nel quale si sono messi in gioco in prima persona con lo slogan «Questa volta siamo noi a proteggere i più grandi».
Ad accompagnare l'iniziativa – diffusa su Instagram, Twitter e Facebook –una serie di cartelli informativi sulle accortezze da adottare accompagnati dagli hashtag #iorestoacasa #andràtuttobene.

3.3.2.7. Il supporto ai tutori volontari nel periodo dell'emergenza sanitaria

L'Autorità garante, come previsto dall'art. 11 della legge 47/2017, monitora lo stato di attuazione delle disposizioni del sistema della tutela volontaria. Si tratta del sistema

che consente di porre in essere l'accoglienza e l'integrazione sul territorio dei minori stranieri non accompagnati (MSNA).
La Garante, con una nota inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 27 marzo scorso, ha posto l'attenzione dell'impatto dell'emergenza sanitaria anche sui minori stranieri non accompagnati, bambini e adolescenti giunti in Italia senza adulti di riferimento. L'effetto della pandemia potrebbe infatti vedere compromessi i percorsi di inclusione e il benessere psicofisico di questi minorenni a causa dell'incertezza nella quale vengono a trovarsi anche loro, soggetti maggiormente vulnerabili.
L'AGIA ha chiesto di garantire stabilità all'accoglienza, di evitare trasferimenti, se non strettamente necessari, e di consentire ai minori stranieri di restare nelle comunità e nei centri oltre il compimento della maggiore età anche dopo la conclusione dell'emergenza. L'Autorità, inoltre, ha richiamato l'attenzione sulla nomina dei tutori volontari e sul supporto agli operatori dei centri e delle comunità, assicurando che costoro siano dotati dei dispositivi di protezione e che gli spazi siano adeguati e sanificati.
Ai quasi tremila tutori volontari, privati cittadini disponibili a esercitare la rappresentanza legale di un minorenne straniero arrivato in Italia senza adulti di riferimento, l'Autorità ha dedicato particolare attenzione nell'intento di supportarli durante l'emergenza sanitaria. A tal proposito ha fornito loro dei suggerimenti utili per garantire un'adeguata gestione del rapporto con i minori stranieri, così da farli sentire rassicurati e protetti anche sotto l'aspetto affettivo.
A tal fine sono stati formulati e diffusi dieci consigli:

1. Continua a essere il punto di riferimento del minore, favorendo il mantenimento delle relazioni e dei contatti attraverso l'utilizzo di videochiamate o telefono. Se richiesto garantisci la comunicazione del minore con i suoi familiari o altre figure parentali di riferimento.
2. Ascolta e accogli le sue preoccupazioni ed i suoi pensieri nel rispetto del suo superiore interesse e dei suoi diritti fondamentali. Confrontati con il responsabile della struttura e/o psicologo se presente al fine di supportare il minore in maniera congiunta.
3. Assicura, in collaborazione con le istituzioni a questo deputate, che ai minori portatori di esigenze specifiche vengano erogati servizi di tutela e protezioni adeguati.
4. Veicola le informazioni con un linguaggio semplice e adatto alla sua età e al suo grado di maturità, tranquillizzandolo ma senza mentire. Assicurati che gli interventi informativi siano in linea con quanto già condiviso dal personale del centro di accoglienza per garantire uniformità delle disposizioni.
5. Condividi informazioni certe, evitando di enfatizzare o estremizzare le circostanze attuali o riportando concetti falsi o poco attendibili. Attieniti a fonti ufficiali, come ad esempio il Ministero della salute.
6. Spiega che le misure adottate dal Governo (prime fra tutte non uscire) sono rivolte a tuta la popolazione e non riguardano categorie specifiche. Esse sono necessarie per avere maggiore controllo e garantire a tutti una protezione adeguata. È importante che ognuno faccia la sua parte in questa situazione particolare.
7. Informa il minore sulle ricadute che i provvedimenti governativi avranno

sulla sua vita. È importante che il minore sia a conoscenza della eventuale sospensione/posticipo dei procedimenti amministrativi che lo riguardano.
8. Mantieni un clima sereno con il minore e gli operatori della struttura di accoglienza in cui è collocato senza lasciarsi sopraffare dalla preoccupazione o dall'ansia. Cerca di utilizzare toni concilianti e proattivi in un'ottica costruttiva che miri a consolidare la serenità in struttura.
9. Confrontati con il minore e la struttura di accoglienza per individuare e strutturare insieme ulteriori attività da svolgere durante la giornata. Tutto ciò permetterà di vivere questo periodo nel modo più sereno possibile.
10. Contatta tempestivamente, in accordo con la struttura di accoglienza, il medico di medicina generale o l'Autorità sanitaria locale, qualora si venga a conoscenza del fatto che il minore presenta sintomi di febbre e/o patologie respiratorie, evitando di recarsi al pronto soccorso.

Oltre ai dieci consigli, pubblicati sul sito di documentazione del Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) – progetto cofinanziato dall'Unione Europea – sono stati diffusi e pubblicati anche ulteriori materiali informativi, costantemente aggiornati e ove necessario tradotti, utili ai tutori volontari, agli operatori e agli stessi MSNA.

3.3.2.8. L'attività internazionale dell'AGIA durante la pandemia

L'attività internazionale dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza non si è interrotta nemmeno durante il periodo della pandemia. L'AGIA ha infatti partecipato alle iniziative della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza - Enoc (*European Network of Ombudspersons for Children*), associazione *no profit* costituita da istituzioni indipendenti a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'Autorità garante ha preso parte all'edizione online dell'Enoc *Autumn Seminar* e ha seguito in qualità di osservatore ai lavori della Conferenza annuale in modalità online. In entrambe le occasioni è stato dedicato ampio spazio al tema dell'impatto che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sui diritti delle persone di minore età, concentrando l'attenzione in particolare sull'istruzione, anche attraverso la condivisione delle esperienze dei garanti europei.

L'Autorità ha inoltre seguito, in veste di osservatore, tre riunioni plenarie del Comitato del Consiglio d'Europa sui diritti dei minorenni (*Steering Committee for the Rights of the Child - Comité directeur pour les droits de l'enfant/CDENF*), che ha il compito, tra l'altro, di facilitare lo scambio di informazioni, esperienze e best practice e supervisionare l'attuazione della Strategia del Consiglio per i diritti delle persone di minore età – *Strategy for the Rights of the Child* – sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2016-2021). La prima riunione è stata riservata interamente a trattare il tema dell'impatto che la pandemia causata da Covid-19 ha prodotto sulle persone di minore età. La stessa tematica è stata oggetto anche nelle riunioni di settembre e novembre.

I diversi interventi hanno sottolineato gli effetti causati dalle misure di contenimento del virus, in special modo al contesto scolastico. Purtroppo si è registrato anche un aumento dei casi di violenza domestica e dei reati ai danni dei minorenni commessi online e si è sottolineata la particolare fragilità di alcuni minorenni vulnerabili, ossia i migranti, e i minorenni con disabilità.

L'Autorità garante ha seguito inoltre i lavori del 13° Forum europeo sui diritti

dell'infanzia e dell'adolescenza dedicato al tema *Servizi per l'infanzia: verso una strategia europea sui diritti dell''infanzia* (*Delivering for children – towards an Eu Strategy on the rights of the child).*
Anche in questo caso grande rilievo nel corso della discussione è stato dato al fatto che la crisi sanitaria unita alla crisi economica ha prodotto effetti quali: aumento del lavoro minorile; incremento dei matrimoni e delle gravidanze infantili; maggiore rischio di abusi perpetrati nell'ambiente digitale.
Dal punto di vista dell'attività di diffusione in Italia di documenti internazionali e della conoscenza all'estero di attività dell'Agia, si segnala la traduzione in italiano della *Dichiarazione sulla protezione dei minorenni dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali nel periodo di Covid-19* adottata il 15 maggio 2020 dal Comitato di Lanzarote. Nel documento si chiede che i minorenni siano informati circa il loro diritto a essere protetti dalla violenza sessuale e dell'esistenza di servizi e misure di sostengo e tutela; di promuovere iniziative di sensibilizzazione; di sostenere genitori e tutori nel compito di aiutare bambini e ragazzi ad affrontare le loro emozioni nella situazione di crisi generata dalla pandemia.

3.4. COMPARTO "CONOSCENZA": INFANZIA, ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Cristina Stringher[1], Alberto Ciolfi[2], AngeloMari[3], Carmen Nappi[2]

Abstract

Nella Relazione Annuale CNEL 2020, per ciascun settore (infanzia, scuola e università), si riassumono i provvedimenti e i dati principali, con particolare riguardo per quelli che possono essere ricondotti agli *UN Sustainable Development Goals 2030* e agli impatti della pandemia da COVID-19 nel mondo scolastico e universitario.

Va sottolineato l'enorme impatto dell'emergenza sanitaria sulla frequenza in ogni ordine e grado scolastico: a fine giugno 2020, l'OCSE stimava in quasi **1,7 miliardi** il numero di bambini e studenti che avevano interrotto la frequenza in **188 paesi**. Numeri impressionanti sono stati registrati anche in Italia: secondo l'UNESCO, sono stati in questa condizione oltre **10,8 milioni** tra bambini e studenti dal livello pre-primario all'università, per una perdita di giorni/scuola pari a quasi **un quarto di anno scolastico. La perdita di apprendimenti** è stimata **per gli studenti italiani in oltre il 30%[4].** L'impatto del *learning loss* è stato a sua volta stimato in una **perdita di PIL dell'1,5% annuo per il resto del secolo**. Ecco perché i servizi di istruzione sono strategici per lo sviluppo del Paese. L'ISTAT segnala che la percentuale di giovani **NEET (25,9%)** è aumentata di oltre due punti percentuali nel primo semestre 2020 rispetto al dato del 2019.

Nonostante la pandemia, prosegue il cammino della **riforma 0-6**, con l'obiettivo di creare un unico sistema per educazione e cura dei bambini in questa fascia d'età. I costi stimati per cogliere gli obiettivi europei in termini di accesso dei bambini a questi servizi è stimato **in 4,8 miliardi di euro in conto capitale, cui vanno aggiunti circa 4.2 miliardi l'anno**. Rispetto ai dati disponibili, i bambini sotto i 3 anni che frequentano una struttura educativa sono il **30,6%** dei bambini in età, rispetto al target del 33% e alla media europea del 34,2%. Nella scuola dell'infanzia, i bambini iscritti sono **1.491.290**, in diminuzione negli ultimi anni. I Legami Educativi a Distanza (**LEAD**) hanno caratterizzato i contatti virtuali tra scuola, docenti e bambini durante le chiusure. Nel 2020 è stato pubblicato il volume sulla sperimentazione nazionale del Rapporto di AutoValutazione per la scuola dell'infanzia, con dati inediti su esiti e processi in questo ordine scolastico.

Nel settore scuola, il lockdown è stata la prima occasione per cimentarsi nella DaD per **due docenti europei su tre**. I dati **OCSE PISA 2018** consentono di comparare gli esiti degli studenti quindicenni italiani con gli studenti di altri paesi prima della pandemia e sono gli unici disponibili in questa edizione della Relazione CNEL, dato che **le prove INVALSI 2020 sono state sospese** durante le chiusure. L'abbandono scolastico precoce è sceso e ha raggiunto il **13,5%** nel 2019, quindi prima della pandemia, ma complessivamente i dati INVALSI continuano a segnalare importanti divari tra alcuni gruppi di studenti nelle competenze di Italiano, Matematica, Inglese e Scienze. Parti-

1. INVALSI.
2. ANVUR, autori del paragrafo su università e ricerca.
3. SNA.
4. Fonte: Andrea Gavosto, Direttore Fondazione Agnelli, intervistato dal *Sole 24 Ore* dell'11 gennaio 2021.

colarmente insidioso è il fenomeno della dispersione implicita (giovani diplomati che non raggiungono i livelli minimi di competenza), che sommata a quella esplicita porta a stimare in circa il **30%** i giovani senza adeguate competenze di cittadinanza. Preoccupano quindi i divari nelle competenze e la povertà educativa, fenomeni destinati ad acuirsi durante la pandemia.

Per quanto concerne l'università, va segnalato che l'Italia è penultima in Europa per possesso di titolo di studio terziario dei 16-64enni (17,4% rispetto al 29,5% della media europea a 28 paesi), ma soprattutto solo il 27,6% dei giovani 30-34enni lo possiede. In assenza di un cambio di passo, tali percentuali sono troppo distanti dai target prefissati a livello europeo in termini di popolazione in possesso del titolo di studio universitario. Va comunque sottolineato che, nonostante la pandemia, il sistema universitario ha reagito prontamente, riorganizzando la propria offerta formativa e le attività di ricerca.

Introduzione generale del Comparto "Conoscenza" su COVID-19 e suoi impatti

L'impatto della pandemia sull'intero comparto Conoscenza è stato dirompente, con particolare riguardo per scuole e servizi per l'infanzia. L'UNESCO, sul suo sito in continuo aggiornamento[5], a fine aprile 2020 stimava in 1,65 miliardi gli studenti nel mondo che avevano interrotto la frequenza scolastica e universitaria. In Italia, secondo le stime UNESCO, il fenomeno ha riguardato oltre 10,8 milioni tra bambini e studenti dal livello pre-primario all'università. A fine giugno 2020[6], l'OCSE stimava in quasi 1,7 miliardi il numero di bambini e studenti che avevano interrotto la frequenza in 188 paesi a causa della pandemia da COVID-19, per almeno due mesi di tempo scuola perso durante lo scorso anno scolastico (minimo 7 settimane, massimo 19[7]; 47 giorni in media[8;9]). Considerando la durata dell'anno scolastico, che in Italia è di 200 giorni[10], si tratta di quasi un quarto di anno scolastico. Un'intera generazione rischia dunque di accumulare perdite sensibili di apprendimenti e competenze, nonostante gli encomiabili sforzi di scuole e docenti che hanno cercato di porre un argine a tale emorragia mediante la didattica a distanza. L'impatto, economico e sociale, di tali perdite è però stimato da due insigni economisti Hanushek e Woessman in un 3% di minor reddito futuro per gli attuali studenti di primaria e secondaria colpiti dalle chiusure scolastiche, con una perdita di PIL dell'1,5% annuo per tutto il resto del secolo e le stime sono destinate ad aggravarsi se le scuole non riapriranno rapidamente[11]. Cumulativamente,

5. Si veda la mappa interattiva UNESCO disponibile qui: https://en.unesco.org/covid19/educationresponse
6. OECD (2020). *Education and COVID-19: Focusing on the long-term impact of school closures*. No Place: OECD.
7. Schleicher, A. (2020). *The impact of COVID-19 on education - Insights from Education at a Glance 2020*. Paris: OECD, 12.
8. UNESCO, UNICEF and the World Bank (2020). *What have we learnt? Overview of findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19*. Paris, New York, Washington D.C.: UNESCO, UNICEF, World Bank.
9. Si veda anche, con dati leggermente diversi, il portale europeo: https://www.europeandataportal.eu/it/impact-studies/covid-19/education-during-covid-19-moving-towards-e-learning
10. European Commission/EACEA/Eurydice, 2020. *The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2020/21. Eurydice Facts and Figures.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
11. Hanushek E and L. Woessman, (2020). "The economic impacts of learning losses", *Education Working Papers*,

una perdita di crescita globale gigantesca, che riguarda tutti i cittadini, non solo gli studenti, in tutti i paesi colpiti, a partire dagli studenti più svantaggiati. Guardare il fenomeno da questa prospettiva aiuta forse a distanziarsi dalle diatribe locali sull'opportunità o meno di riaprire le scuole: i servizi di istruzione sono strategici per lo sviluppo del Paese[12].

Per questi motivi, immediatamente, diverse organizzazioni internazionali hanno iniziato a studiare gli effetti della pandemia sulla perdita di apprendimento degli studenti (*learning loss*)[13], che si può stimare in base a due fattori principali (OECD 2020: 2-3): a) la quota di studenti impegnati in attività di apprendimento durante le chiusure scolastiche; b) l'intensità di apprendimento durante le chiusure. Entrambe i fattori risentono del coinvolgimento degli studenti nell'apprendimento: la loro motivazione ad apprendere, anche in questa situazione eccezionale, gioca un ruolo chiave. La stampa francese e americana ha riferito di percentuali elevate di studenti non raggiunti dalle soluzioni alternative alla didattica in presenza, come la didattica a distanza (DaD) e le trasmissioni televisive. Queste difficoltà nella partecipazione degli studenti a forme di apprendimento a distanza durante il lockdown, ancora in gran parte non documentate, aumentano il rischio di disimpegno o abbandono scolastico, soprattutto tra gli studenti in situazioni socio-economiche e familiari svantaggiate. Rispetto all'intensità di apprendimento, non esistono dati certi. Secondo l'Unione Europea[14], che cita il World Economic Forum, la pandemia condurrà a cambiamenti importanti nell'istruzione: a) l'innovazione educativa (con l'adozione dell'*e-learning*) potrebbe accelerare; b) i partenariati pubblico-privato potrebbero accrescere la loro importanza; c) dato il *digital divide*, le disuguaglianze potrebbero aumentare. Vale tuttavia la pena di sottolineare che le evidenze addotte per supportare le prime due affermazioni si basano essenzialmente su dati di attori che operano nel campo, quali IBM, Microsoft e ELearning Magazine.

Di tutt'altro tono sono invece i dati e i commenti di altre fonti, che non sottovalutano il rischio di disimpegno degli studenti nel passaggio dalla scuola tradizionale a quella digitale, ma evidenziano soprattutto l'assenza di dati certi per stabilire l'efficacia della didattica a distanza o di quella integrata per sostenere competenze e apprendimenti degli studenti di tutti gli ordini scolastici. Le esperienze pregresse, durante eventi traumatici come guerre o terremoti oppure quelle sulle chiusure scolastiche estive, costituiscono dei precedenti analoghi a cui potersi riferire per stimare gli effetti dell'apprendimento da remoto[15]. Secondo uno studio commissionato dalla Banca Mondiale[16], la chiusura delle scuole potrebbe incrementare del 25% la quota di studenti quindi-

No. 225. Paris: OECD Publishing.

12. Si veda qui una serie di webinar dell'OCSE sulla pandemia https://oecdedutoday.com/oecd-education-webinars/#Previous

13. Si veda per l'Europa Di Pietro, G., Biagi, F., Costa, P., Karpiński Z., Mazza, J. (2020). *The likely impact of COVID-19 on education: Reflections based on the existing literature and international datasets*. Luxembourg: EU Publications Office. Si veda anche lo studio UNESCO, UNICEF and the World Bank (2020). Lo studio, condotto in 149 paesi, sintetizza le misure dei governi in risposta alla pandemia.

14. European data portal: https://www.europeandataportal.eu/it/impact-studies/covid-19/education-during-covid-19-moving-towards-e-learning

15. Bertling, J., Rojas, N., Alegre, J., Faherty, K. (2020). A tool to capture learning experiences during Covid-19: The PISA Global Crises Questionnaire Module. *OECD Education Working Paper n. 232*. Paris: OECD.

16. Citato nello stesso rapporto di Bertling e colleghi (2020).

cenni al di sotto del livello minimo di competenze (il livello 2 dell'indagine OCSE PISA). Considerando i già bassi livelli di competenze degli studenti italiani, questa proiezione non farebbe che allargare i divari non solo tra le diverse aree del Paese, ma anche tra l'Italia e i suoi principali competitor. Oltre alle conseguenze sul piano cognitivo, questi studi internazionali evidenziano altresì un impatto sul benessere e sulle competenze socio-emotive degli studenti, soprattutto di quelli più svantaggiati, e un potenziale aumento delle differenze di genere sui risultati scolastici.
In Italia, in particolare, non esistono studi sugli apprendimenti degli studenti durante la pandemia ed è dunque particolarmente difficoltoso effettuare delle stime sulla perdita di competenze. Si possono ad oggi delineare due fasi critiche: la prima chiusura di marzo 2020 e la riapertura di scuole e università per l'anno scolastico e accademico 2020-21, ma con la situazione a macchia di leopardo di chiusure e riaperture locali, anche solo ricostruire le opportunità di apprendimento degli studenti (misurate in giorni di scuola in presenza) risulta piuttosto difficoltoso.
Le organizzazioni internazionali hanno proposto strategie di supporto ai sistemi educativi durante la pandemia (Di Pietro et al, 2020; OECD, 2020; Schleicher, 2020; UNESCO, UNICEF and World Bank, 2020). Tra queste: il monitoraggio dell'impegno degli studenti e dei loro progressi nell'apprendimento; sostegno extra in matematica per gli studenti di tutti gli ordini scolastici; offerta di risorse adeguate, quali luoghi sicuri dove studiare, ma anche PC, tablet e connessione internet adeguata per la didattica a distanza; supporto individuale o in piccoli gruppi per gli studenti (attraverso tutor o docenti dell'organico potenziato); formazione per i docenti alla didattica integrata; supporto ai genitori perché a loro volta sostengano i propri figli nella didattica a distanza e in generale a livello emotivo; sostegno psicologico a studenti, genitori e docenti.
Il Governo e il Ministero dell'Istruzione hanno promosso finora azioni per mantenere sanificati e sicuri i locali scolastici, raggiungere tutti gli studenti con la didattica a distanza e l'offerta di PC e dispositivi per restare connessi, formare i docenti, e anche per sostenere i genitori lavoratori. Si è invece deciso di non effettuare il monitoraggio e la valutazione degli apprendimenti a fine anno scolastico 2019-20. L'OCSE consiglia ai paesi aderenti un forte investimento proprio sulla valutazione nazionale degli studenti[17]. Considerando la pandemia, secondo questi autori la valutazione degli apprendimenti dovrebbe essere "*low stakes*" e dovrebbe servire per stabilire il livello delle competenze raggiunto durante l'anno scolastico, compromesso dalla pandemia, per poter pianificare azioni di recupero delle competenze non raggiunte.
Nel prosieguo si inquadrano le azioni di contrasto alla pandemia e si riportano i dati chiave dei tre settori: infanzia, scuola, università e ricerca.

Infanzia

L'emergenza COVID-19 nel sistema 0-6

I servizi e le scuole per l'infanzia sono stati sospesi a partire dal mese di marzo 2020,

17. Si vedano in proposito Hanushek &Woessmann, 2020; OECD, 2020; Schleicher, 2020.

così come le altre attività di istruzione in presenza. Educatori, insegnanti e genitori hanno dovuto pertanto fare un grande sforzo per garantire un minimo di continuità delle attività educative.

Per fornire un significativo supporto a operatori e famiglie, la Commissione nazionale per il sistema integrato zero sei ha elaborato un documento di lavoro "Orientamenti pedagogici sui Legami educativi a Distanza. Un modo diverso per fare nido e scuola dell'infanzia" che è stato diffuso a tutti gli uffici territoriali[18]. Il documento è in parte ricognitivo e in parte propositivo; esso inquadra, raccoglie e rilancia le buone pratiche realizzate nell'ambito dei servizi e scuole per l'infanzia per instaurare e mantenere relazioni educative a distanza, con bambini e genitori, in una situazione di grande difficoltà e di interruzione temporanea del funzionamento in presenza delle strutture. Gli orientamenti hanno l'obiettivo dichiarato di "stimolare gli operatori e riscoprire, anche in questa fase difficile, il senso del lavoro educativo in team". Essi sono articolati in dieci punti: ambienti di vita, di relazione e di apprendimento; legami educativi a distanza (lead); ripensare il patto educativo tra personale educativo e genitori; netiquette per un contatto necessario; attività e strumenti per mantenere il legame; valorizzare le conquiste dei bambini; al centro, comunque, l'esperienza e il gioco; parlare ai bambini di quello che accade e immaginare il futuro; il lavoro educativo degli adulti; documentazione, valutazione e un ponte verso il futuro.

Passando brevemente all'analisi dei contenuti, si può mettere innanzi tutto in evidenza che al posto della didattica a distanza, tipica della scuola primaria e secondaria nella fascia di età tra zero e sei anni, la Commissione nazionale ha proposto di introdurre il concetto di "legami educativi a distanza" (LEAD), perché l'aspetto educativo a questa età si innesta sul legame affettivo e motivazionale tra bambini, genitori, educatori, insegnanti in un intreccio di relazioni orizzontali e verticali. In questo nuovo contesto, non è il bambino che entra nell'ambiente scolastico, ma è la scuola che entra nell'ambiente familiare, sfruttando soprattutto i canali sensoriali visivi e uditivi, a discapito dei tradizionali contatti fisici. In siffatto scenario assume un ruolo fondamentale la figura del genitore (a volte del nonno o di altre persone) che diviene il "mediatore necessario" e anello di congiunzione tra le due realtà. Solo con i bambini più grandi è possibile sperimentare momenti di "supervisione a distanza" di attività svolte in autonomia, una volta attivato il contatto digitale o date le indicazioni sulle attività da svolgere. Un altro aspetto da mettere in evidenza è l'attenzione posta alle situazioni di disagio economico, sociale e culturale, per le quali è auspicata l'attivazione di tutte le risorse presenti sul territorio, coinvolgendo nel progetto educativo a distanza i comuni, le associazioni, il volontariato, insomma tutti gli altri soggetti che possono svolgere un'importante attività di supporto ai genitori, ovviamente senza alcuna imposizione e invadenza. Molto importante è infine il richiamo alla programmazione delle attività, che deve trovare il giusto equilibrio tra i diversi momenti educativi nei quali l'uso delle tecnologie non può essere totalizzante ma deve occupare solo parte del tempo educativo[19]. Il documento si chiude dando indicazioni sulla esigenza di formare tutto il personale coinvolto (dirigenti, coordinatori pedagogici, educatori, insegnanti, personale ausiliare) e di costruire attività congiunte di monitoraggio e documentazione.

18. Nota del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione n. 667 del 13 maggio 2020.
19. https://www.istruzione.it/coronavirus/didattica-a-distanza.html

Accanto agli orientamenti pedagogici, sono state adottate misure per il sostegno di particolari situazioni riguardanti le strutture. In proposito, si evidenzia che l'art. 233, comma 3, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 202, n. 77, ha previsto uno stanziamento straordinario per l'anno in corso pari a quasi 165 milioni di euro a titolo di contributo per il sostegno economico ai soggetti che gestiscono in via continuativa i servizi educativi e alle scuole dell'infanzia paritarie in relazione alla riduzione o al mancato versamento delle rette o delle compartecipazioni comunque denominate, da parte dei fruitori, determinate dalla sospensione dei servizi in presenza a seguito delle misure adottate per contrastare la diffusione della pandemia[20]. La tipologia di strutture interessate potenziali destinatarie sono così specificate: scuole dell'infanzia, per un importo pari a 86,7 milioni e nidi e micro-nidi; sezioni primavera; servizi integrativi (spazio gioco; centri per bambini e famiglie; servizi educativi in contesto domiciliare) per un importo pari a 77,9 milioni. La procedura prevede l'emanazione di bandi ai quali gli interessati sono chiamati a rispondere presentando la domanda di contributo e la relativa documentazione[21].
Infine va segnalato che nelle Linee guida per la definizione del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" fissate dal Governo per accedere ai finanziamenti europei (Next generation Italia) è richiamata una specifica raccomandazione volta a garantire l'accesso ai servizi all'infanzia di qualità. Pertanto anche il sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia potrà beneficiare dei finanziamenti europei (Recovery Fund).

La ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia
Con decreto del Ministro dell'istruzione del 3 agosto 2020 è stato adottato il "Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e della scuola dell'infanzia" sul quale si è espressa favorevolmente la Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali e sono state sentite le Organizzazioni sindacali [22].
Il Documento, coerentemente a quanto già previsto nel Piano Scuola per l'anno scolastico 2020/2021[23] che contiene indicazioni metodologiche specifiche per l'infanzia, ha avuto l'obiettivo di definire le condizioni "che consentono di guardare positivamente alle riapertura delle strutture educative e scolastiche dal prossimo mese di settembre", assicurando sia i consueti tempi di erogazione sia l'accesso allo stesso numero di bambini accolto secondo le normali capienze, definite secondo standard regionali.
Il Documento è articolato in dieci punti: corresponsabilità educativa; stabilità dei gruppi; organizzazione degli spazi; aspetti organizzativi; figure professionali; refezione e riposo pomeridiano; protocolli di sicurezza; formazione del personale; disabilità e inclusione; indicazioni igienico sanitarie.
Passando all'analisi dei contenuti più significativi, va innanzi tutto sottolineato che

20. Con decreto del Ministro dell'istruzione dell'8 settembre 2020, n. 119 sono stati definiti i criteri e parametri di ripartizione delle risorse. Con decreti direttoriali nn. 1136 e 1137 del 15 settembre 2020 sono state ripartite le risorse finanziarie che saranno poi destinate agli aventi diritto dagli Uffici scolastici regionali.
21. Nota n. 16514 del 15 settembre 2020 della Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione dei sistema nazionale di istruzione, indirizzata agli Uffici scolastici regionali.
22. Seduta del 31 luglio 2020
23. Decreto Ministro dell'Istruzione n. 39 del 26 giugno 2020 "Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021"

questo Documento si muove sulla stessa scia culturale degli orientamenti pedagogici sui LEAD sopra ricordati e ribadisce le generali indicazioni di prevenzione date per tutti gli ordini di istruzione, ma soprattutto pone l'attenzione su corporeità, socialità, relazione, esplorazione e movimento quali "elementi irrinunciabili dell'esperienza di vita e di crescita fino ai 6 anni". Si sottolinea ancora il necessario coinvolgimento dei genitori nella costruzione di un "patto di alleanza educativa" finalizzato al contenimento del rischio e la necessità che vengano aiutate le famiglie fragili per condizioni sociali, personali o economiche. Per non compromettere la qualità dell'esperienza educativa si dispone inoltre di garantire una serena vita di relazione nel gruppo dei pari, adottando un'organizzazione tale da favorire, per quanto possibile, l'individuazione per ciascun gruppo del personale educatore, docente e collaboratore stabilmente dedicati anche attraverso il potenziamento degli organici, evitando nel contempo l'uso promiscuo degli spazi e dei materiali ludico-didattici (le cosiddette "bolle").
Non tutto durante la pandemia ha un segno negativo: mentre il Rapporto Annuale CNEL 2020 è in chiusura, sono infatti in corso i negoziati per i fondi Next Generation EU. Si segnala a questo proposito la proposta di Save the Children di impiego dei fondi per investire nella prima infanzia[24], a cui si fa riferimento anche nel paragrafo relativo al Sistema 0-6.
In sintesi, a età minore si ha impatto maggiormente negativo e anche rifiuto della didattica a distanza da parte dei più piccoli. Le conseguenze sono tutte da verificare empiricamente, ma INVALSI ha raccolto autorevoli testimonianze da ispettori e direttori di Uffici Scolastici Regionali sull'impatto negativo della pandemia sulle competenze dei bambini di scuola dell'infanzia e dei primi due anni di primaria, come ad esempio un ritardo nella competenza in lettura in seconda primaria. Il rischio, a queste età, è di non sfruttare i periodi sensibili per lo sviluppo di competenze e quindi di non consentire ai bambini di acquisire quelle competenze di base che sono assolutamente necessarie per un sereno percorso scolastico e di vita.

Infanzia e Sistema 0-6: oltre la pandemia

L'aggiornamento dei dati disponibili rilevati dall'Istat[25] mostra una sostanziale stabilità del quadro informativo di riferimento rispetto a quanto riportato nella relazione precedente, sebbene si intravvedano spiragli di miglioramento. Infatti nell'anno di riferimento (2018/2019) sono attivi sul territorio nazionale 13.335 servizi educativi per la prima infanzia. L'offerta si compone per l'80% di posti nido tradizionali, per il 2% di nidi aziendali, per il 10% di sezioni primavera e il restante 8% è appannaggio dei servizi integrativi. I posti disponibili – di cui il 51,6% pubblici – coprono il 25,5% dei potenziali utenti, bambini con meno di tre anni (nell'anno educativo 2017/2018 la percentuale era del 24,7%). I bambini sotto i 3 anni che frequentano una struttura educativa sono il 30,6% del totale bambini in età. Questa percentuale include gli iscritti alla scuola dell'infanzia come anticipatari, pari al 5,1%. Pertanto, la percentuale di

24. Save the Children (2020). *Quale generazione futura? Come impiegare al meglio i fondi Next Generation per un cambiamento del Paese a partire dall'investimento nella prima infanzia*. Roma: Autore.
25. ISTAT (2020) *Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2018/2019*, Report 27 ottobre 2020; ISTAT (2020). *Asili nido e servizi educativi per la prima infanzia*, Report del 12 dicembre 2019, in www.istat.it; Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca' Foscari, Mipa, *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6.*

bambini frequentanti questi servizi resta inferiore alla media dell'Unione Europea, pari al 34,2%.
L'eterogeneità sul territorio rimane molto ampia: in Valle d'Aosta hanno un posto disponibile nei servizi educativi 47 bambini su 100, in Campania meno di 9. L'obiettivo europeo del 33% è stato superato da alcuni anni in Valle d'Aosta, nella Provincia Autonoma di Trento, in Emilia Romagna, Toscana e Umbria. Al Nord-est e al Centro la ricettività è molto prossima al target europeo mentre nelle altre Regioni del Centro-nord i valori sono inferiori ma non lontani dal 30%. Nel Mezzogiorno si è ancora lontani dal raggiungimento dell'obiettivo ad eccezione della Sardegna che ha raggiunto il 29,7% di copertura. Il numero complessivo di posti è in lieve aumento e si attesta a 355.829, incremento dello 0,3% rispetto alla rilevazione precedente (354.641). Questa situazione si riflette anche sulla presenza dei servizi sul territorio. Il dato medio nazionale è in lieve aumento e si attesta al 58,3% dei comuni che offrono almeno un servizio (rispetto al 55% della relazione precedente). Va evidenziata anche qui la differenziazione territoriale: Nord-est 84,3%; Nord-ovest 60,5%; Centro 55%; Sud 54,3%; Isole 32,1%. Occorre inoltre considerare la forte differenziazione esistente tra città metropolitane, capoluoghi di provincia e i comuni medio piccoli, anche se per comprendere il rapporto tra domanda e offerta vanno considerati diversi elementi, a cominciare dal numero dei bambini residenti nel territorio.
Passando all'analisi dei costi sostenuti, i servizi per l'infanzia hanno un impatto significativo sulle famiglie. Nel 2018 circa 348.200 famiglie dichiarano di aver avuto spese per asili nido pubblici o privati nel corso degli ultimi dodici mesi, per un ammontare di circa 624 milioni di euro a fronte di una spesa a carico dei comuni pari a 1 miliardo e 501 milioni (il 19,5% della quale posta comunque a carico dei genitori). Va ancora una volta segnalato il forte divario di spesa pro capite nelle diverse aree del Paese: si passa dai 116 euro per bambino della Calabria ai 2.235 della Provincia di Trento. Il carico medio che deve sostenere una famiglia per il servizio di asilo nido è aumentato negli ultimi anni: si passa da 1.570 euro nel 2015 a 2.208 nel 2019. I vincoli economici spiegano in parte la mancata iscrizione all'asilo nido; l'Istat rileva che nel 2018 il 12,4% dei genitori ha dichiarato i costi eccessivi quale motivo della mancata iscrizione dei propri figli ai servizi per l'infanzia. Al riguardo va segnalata una recente analisi che approfondisce il tema della mancata iscrizione anche come scelta dei genitori e delle famiglie, dalla quale si evince che le ragioni principali sono legate alla possibilità di far seguire il bambino da un familiare oppure dal ritenere il figlio troppo piccolo per affidarlo ad altri. Sotto un diverso punto di vista, la mancanza di posti disponibili all'asilo nido costituisce, a volte, causa di dimissioni e risoluzioni volontarie del rapporto di lavoro. Rimane sostanzialmente costante il costo di un posto per utente nelle strutture pubbliche, pari a 8.639 euro (in lieve calo rispetto a quella precedente, 8.798 euro) così come nelle strutture private che svolgono il servizio in appalto o in concessione, pari a 4.914 (in lieve aumento rispetto a quello precedente, pari a 4.840); inferiore a questi livelli è poi il costo di un posto nido privato convenzionato, pari a 3.126 euro l'anno.
Va ricordato in proposito che, a partire dal 2016 sono stati previsti contributi statali per la copertura delle spese sostenute dalle famiglie per asili nido pubblici e privati. Nel 2017, hanno beneficiato dal contributo erogato dall'INPS 24.990 utenti, per un ammontare complessivo di spesa pari a 8.579.750 euro; nel 2018, hanno beneficiato del contributo 121.500 utenti, per un ammontare complessivo di spesa pari a 75.887.879

euro. Nel 2019 la fruizione del contributo si è ampliata, con un importo complessivo di quasi 241 milioni di euro, erogato a 289.468 utenti (21,5% dei bimbi tra 0 e 2 anni).
Qualche dato infine sulla scuola dell'infanzia. Sono attive sul territorio nazionale 23.066 strutture di cui circa il 67% a gestione pubblica. Il trend è decrescente; basti considerare che nel 2011 le strutture erano 24.101. I bambini iscritti sono 1.491.290, anch'essi in diminuzione (nel 2011 erano 1.694.112) [26]. Tale diminuzione non è solamente effetto del calo demografico, ma anche dalle mancate iscrizioni di quote crescenti di bambini in età, probabilmente figli di immigrati.
Nel 2020, va segnalata la presentazione del volume sulla sperimentazione del Rapporto di AutoValutazione per la scuola dell'infanzia (RAV Infanzia) [27]. Il RAV Infanzia è uno strumento di autovalutazione specifico per questo ordine scolastico e accompagna le scuole verso il miglioramento della qualità da loro espressa. Lo studio ha coinvolto 1.828 scuole dell'infanzia su tutto il territorio nazionale (di cui 464 campione) e oltre 18.000 docenti. Svolto da maggio 2018 a inizio 2020, si configura di fatto come la prima indagine campionaria nazionale in questo ordine scolastico. Le scuole erano chiamate a compilare il questionario scuola e il questionario docente, necessari a INVALSI per la costruzione di indicatori e descrittori che illustrano la qualità delle scuole e tratteggiano i loro contesti. INVALSI, elaborati gli indicatori, ha poi chiesto alle scuole di esaminarli e di formulare un giudizio autovalutativo su una scala da 1 a 7 per ciascuna rubrica del RAV Infanzia in formato digitale. Il percorso è stato concluso da 1.732 scuole. Dall'indagine emerge un quadro piuttosto incoraggiante sulla qualità della scuola dell'infanzia italiana[28]: oltre il 65% delle scuole si valuta con livelli alti della scala (5, 6 e 7) in tutte le dieci rubriche del RAV Infanzia ed è particolarmente elevata la percentuale di scuole (84%) che si colloca a questi livelli quando valuta i propri risultati in termini di benessere dei bambini. I giudizi autovalutativi sono quindi generalmente positivi, sebbene qualche dato sugli esiti (*outcome*) possa far riflettere: il 28,7% delle scuole dichiara che i bambini hanno sviluppato una buona autostima e il 48,4% che i bambini mostrano una buona disposizione ad apprendere. Se si esaminano gli stessi aspetti con lo sguardo dei docenti, si può essere un po' più ottimisti: per il 45% dei docenti, i bambini hanno maturato una sufficiente fiducia in sé e i due terzi dei docenti (66,6%) dichiara che i bambini sono molto curiosi e desiderosi di imparare. Le differenze rispetto a quanto dichiarato nel questionario scuola dai dirigenti scolastici sono piuttosto marcate e questo potrebbe non destare meraviglia, considerando che i docenti sono più vicini ai bambini e li conoscono meglio[29]. Tuttavia, solamente il 16% delle scuole dichiara di avere dei criteri condivisi al proprio interno per stabilire se i traguardi formativi previsti dalle Indicazioni Nazionali sono stati raggiunti.
Alla chiusura della Relazione Annuale CNEL 2020, INVALSI è impegnato in un tour virtuale di presentazione dei risultati del Rapporto RAV Infanzia in ciascuna regione italiana, per raccogliere dai territori elementi utili alla messa a sistema dello strumen-

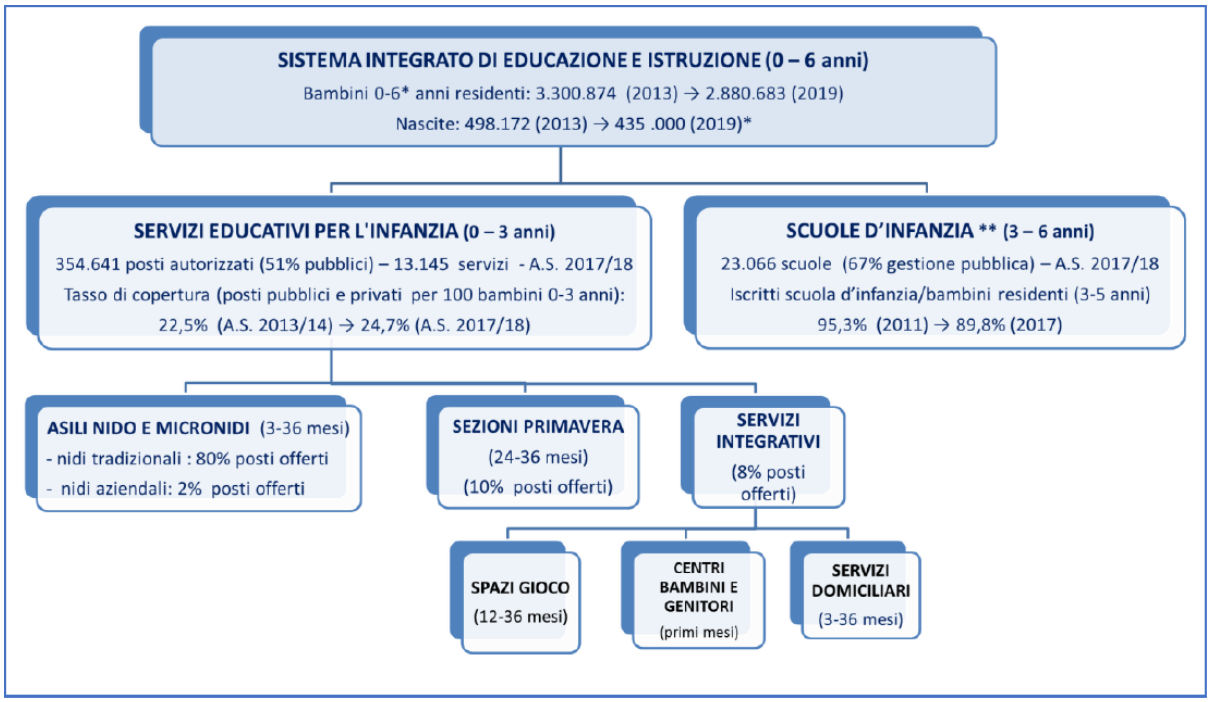
26. Miur, *Rilevazione sulle scuole, anno scolastico 2017/2018*, www.miur.gov.it
27. Si veda il Rapporto disponibile su sito INVALSI: https://www.invalsi.it/infanzia/index.php?action=rav-i
28. Unico dato preoccupante è la pressoché totale carenza di dotazioni tecnologiche, riscontrate durante la compilazione di questionari e RAV Infanzia: molti docenti hanno dovuto compilare gli strumenti da casa, non disponendo di PC a scuola.
29. Va precisato che in entrambe i tipi di rispondente (dirigenti/coordinatori e docenti), si trattava di esprimere percezioni sugli esiti dei bambini, non si è fatto ricorso a strumenti standardizzati di osservazione dei bambini.

to di autovalutazione[30].

Aggiornamento sullo stato di attuazione della riforma

Prosegue il processo di attuazione della riforma del sistema integrato zero sei (d.lgs. n. 65/2017) che ha subìto però un rallentamento dovuto all'emergenza epidemiologica (si veda la Figura 1- Il sistema integrato 0-6).

Figura 1- Il sistema integrato 0-6



Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca' Foscari, Mipa, op. cit., p. 70.
Fonte dati: Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno scolastico 2017/2018 (Istat) Rilevazione sulle scuole, Miur
**Bambini 0-6 residenti; considera la classe fino a 6 anni non compiuti al 1° gennaio; Nascite 2019 (stima).*
*** Le scuole d'infanzia a gestione pubblica comprendono le scuole statali, le scuole pubbliche non statali e le Scuole paritarie della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, gestite rispettivamente dalla Regione e dagli Enti provinciali con competenza diretta sull'istruzione ed equiparate alle scuole statali.*

Alla normativa primaria e secondaria emanata dallo Stato si stanno affiancando le leggi e i provvedimenti regionali di attuazione. Questi si muovono lungo tre direttrici: indirizzi di programmazione del sistema sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale; riparto delle risorse finanziarie del Fondo nazionale tra i comuni ammessi al finanziamento e definizione delle priorità di intervento; manifestazione di interesse rivolte ai comuni per la realizzazione dei Poli per l'infanzia e definizione dei criteri di valutazione.

A livello centrale occorre segnalare il Protocollo di intesa della durata di tre anni stipulato tra il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Miur e il Dipartimento per le politiche della famiglia della presidenza del Consiglio dei

30. Si veda il sito INVALSI per maggiori dettagli: https://www.invalsi.it/infanzia/

Ministri. Lo scopo dichiarato è quello di "porre in essere azioni positive ed efficaci per l'attuazione del Sistema integrato di educazione e di istruzione" nel rispetto delle specifiche competenze e in un'ottica di collaborazione istituzionale. Questo protocollo mira a dare una risposta in termini di coordinamento alla questione dell'articolazione delle competenze centrali; il che mette in luce il tema delicato e di carattere generale della eccessiva frammentazione dai compiti istituzionali, con il conseguente rischio di difficile governo del sistema.

Va inoltre segnalato che la Conferenza unificata, nella seduta del 18 dicembre 2019 ha espresso l'intesa sulla ripartizione del Fondo Nazionale, poi adottata con decreto ministeriale del 19 dicembre 2019, n. 1160. In questa occasione le regioni hanno raccomandato al Governo di: valutare per il futuro la possibilità di riduzione del cofinanziamento regionale; di garantire, a decorrere dall'anno 2020, che il riparto delle risorse tra le regioni sia sottoposto alla Conferenza Unificata nei primi mesi dell'anno di riferimento in modo tale da consentire una corretta programmazione.

Al momento della preparazione della Relazione Annuale CNEL 2020, risulta elaborata dalla Commissione per il sistema integrato la bozza di Linee guida pedagogiche da adottare con decreto del Ministro dell'istruzione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 65/2017. L'iter sostanziale annunciato a livello ministeriale prevede una prima pubblicazione per sollecitare una consultazione pubblica, che consenta di raccogliere osservazioni, suggerimenti e sviluppare un dibattito, prima della stesura definitiva. I principali contenuti del documento sono i seguenti: diritti dei bambini, a partire dalle raccomandazioni europee; ecosistema formativo, ossia dove si svolge la vita dei bambini; bambino al centro, intesa come dimensione generativa delle potenzialità cui devono prestare attenzione le figure educative; curricolo, che mette in relazione l'esperienza naturale con la dimensione progettuale e l'aiuto competente degli educatori; un sistema che deve essere messo in condizioni di decollare, attraverso una struttura di missione centrale costruita in raccordo con analoghe strutture regionali; un sistema informativo adeguato, con un effettivo coordinamento pedagogico e una effettiva diffusione dei poli per l'infanzia.

Passando all'esame della situazione regionale, occorre sottolineare che nella banca dati ISTAT-MIPA[31] ad oggi sono presenti oltre 250 atti di fonte regionale in vigore, e questo dato da solo rende conto di un quadro regolatorio estremamente frammentato. Gli strumenti giuridici utilizzati per l'implementazione della riforma sono prevalentemente delibere di giunta e determine dirigenziali. I contenuti riguardano gli obiettivi da raggiungere (riqualificazione delle strutture, migliorare la gestione, ecc.) e i criteri di ripartizione delle risorse tra gli enti locali e gli altri soggetti. A volte sono state emanate specifiche linee guida sulle modalità di attuazione nel territorio regionale del Sistema integrato (Piemonte, Emilia Romagna, Marche e Campania), oppure sono state emanate nuove indicazioni sugli standard organizzativi, come ad esempio: composizione dei gruppi bambino e rapporti numerici degli educatori; progettazione e coordinamento educativo; organizzazione dei tempi e degli spazi (Umbria, Sicilia); in altri casi sono stati attivati tavoli tecnici di coordinamento composti dai diversi attori, istituzionali e non coinvolti (Veneto, Abruzzo e Umbria). Accanto ai ricordati

31. Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni

strumenti, le regioni hanno introdotto anche autonome agevolazioni finanziarie rivolte ad agevolare la frequenza dei servizi per l'infanzia (buoni nido, voucher sperimentali – sul lato della domanda; incentivi alle strutture – sul lato dell'offerta).
Tra le iniziative regionali merita di essere segnalata l'emanazione della legge della Regione Lazio n. 7/2020, adottata seguendo un processo di coinvolgimento delle istituzioni e delle parti sociali. Si tratta di una legge organica di 59 articoli, raggruppati in dieci capi: disposizioni generali; istituzioni, soggetti e funzioni; requisiti dei servizi educativi; nido; educazione sperimentale; servizi educativi integrativi; strumenti operativi per la qualità; programmazione, finanziamenti e disposizioni attuative; vigilanza e sanzioni; disposizioni transitorie e finali. Nella legge si fa espresso richiamo alla riforma del 2017, stabilendo che la Regione promuove l'attuazione del sistema integrato di educazione dell'infanzia, introducendo così un link normativo tra legislazione statale e regionale, che tiene conto dell'evoluzione dei cardini della materia e della ripartizione delle competenze chiariti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Sotto il profilo culturale, la legge mostra l'avanguardia del pensiero sottostante, qualora si consideri i principi ispiratori che vengono espressamente dichiarati: i bambini sono riconosciuti come soggetti titolari di diritti individuali, civili e sociali senza distinzione alcuna; la centralità del progetto educativo e del coordinamento pedagogico; la riduzione degli svantaggi culturali, sociali e relazionali; gli interventi di inclusione personalizzati; il sostegno delle famiglie nella funzione educativa e nella dimensione economica attraverso la progressiva gratuità del servizio; l'integrazione pubblico privato; la promozione della qualità dell'offerta, avvalendosi di personale educativo e insegnante con qualificazione universitaria; la promozione della continuità educativa.

Conclusioni e prospettive per il sistema 0-6

Per portare il sistema 0-6 a compimento, si segnalano i seguenti punti di attenzione da considerare in modo unitario:

- in termini di politica economica, come suggerisce l'Alleanza per l'Infanzia[32], i fondi Next Generation EU potrebbero essere una grande opportunità, soprattutto per ampliare l'offerta formativa al Sud e in quelle regioni dove le opportunità di cura e istruzione per i bambini fino ai tre anni sono meno diffuse, in modo da portare il segmento 0-3 almeno ai livelli del benchmark europeo (33% di frequenza dei bambini in età) e quello 3-6 sia esteso a tutti i bambini, anche immigrati, con il tempo pieno. L'investimento stimato dal think tank per concretizzare questi obiettivi è di 4.8 miliardi di euro in conto capitale cui vanno aggiunti circa 4.2 miliardi l'anno;
- va tuttavia rilevato che permangono rilevanti incertezze normative sulla divisione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali e anche sul diritto dei bambini a fruire gratuitamente dei servizi 0-3. Tra queste incertezze, si può citare la governance del sistema (attualmente divisa, dal punto di vista amministrativo e gestionale tra Presidenza del consigli dei ministri, tre ministeri, 21 tra regioni e

32. Si veda il documento Alleanza per l'Infanzia (2020). *Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente. Ragioni e proposte per l'ampliamento e il rafforzamento dei servizi educativi e scolastici per i bambini e le bambine tra 0 e 6 anni e degli interventi a sostegno della genitorialità.* Disponibile su: https://www.alleanzainfanzia.it/wp-content/uploads/2020/12/Investire-nell%E2%80%99infanzia-Rapporto-Alleanza-EducAzioni.pdf

province autonome e circa 8.000 comuni) che andrebbe ricondotta a un centro di coordinamento unitario.

- per garantire qualità, è necessario un curricolo specifico per il segmento 0-3 che si fondi sulla più recente scienza dello sviluppo come orizzonte di senso e che si armonizzi con le Indicazioni Nazionali 3-6 che consentono alla scuola dell'infanzia di ancorarsi saldamente all'interno del sistema dell'Istruzione: l'attuale curricolo 3-6 è tra i migliori al mondo e non dovrebbe essere ridotto;
- vi sono aspetti sindacali e contrattuali delicati da non sottovalutare per tutti gli operatori 0-6, puntando a una graduale crescita della professionalità (ad esempio mediante qualificazione degli operatori a livello terziario, e non al ribasso; previsione di ore di formazione fuori dal monte ore in aula; ecc.);
- la formazione iniziale di dirigenti scolastici, coordinatori, docenti ed educatori dovrebbe essere di livello terziario e non al ribasso;
- bisogna porre molta attenzione alla già manifesta carenza di docenti nel segmento 3-6: durante la pandemia, non è stato agevole reperire personale per supplenze, e si ha notizia di inserimenti dei tirocinanti dei corsi di laurea per le sostituzioni;
- monitoraggio, osservazione dei bambini e valutazione di scuole e servizi dovrebbero essere funzionali al superiore interesse del bambino, con dati scientifici che possano alimentare la progettualità e il miglioramento della qualità di nidi e scuole dell'infanzia.

Infine, la pandemia ha rilanciato la centralità della relazione, specialmente nella prima infanzia, sia con i pari sia con gli adulti di riferimento, e la necessità di elevata professionalità degli operatori per accogliere tutti i bambini e affiancare ad aspetti di cura anche quelli educativi e pedagogici. Un computer non può insegnare ai bambini a esplorare il mondo, a osservarlo con logica e metodo, ad esprimersi con diversi registri e ad avere relazioni soddisfacenti.

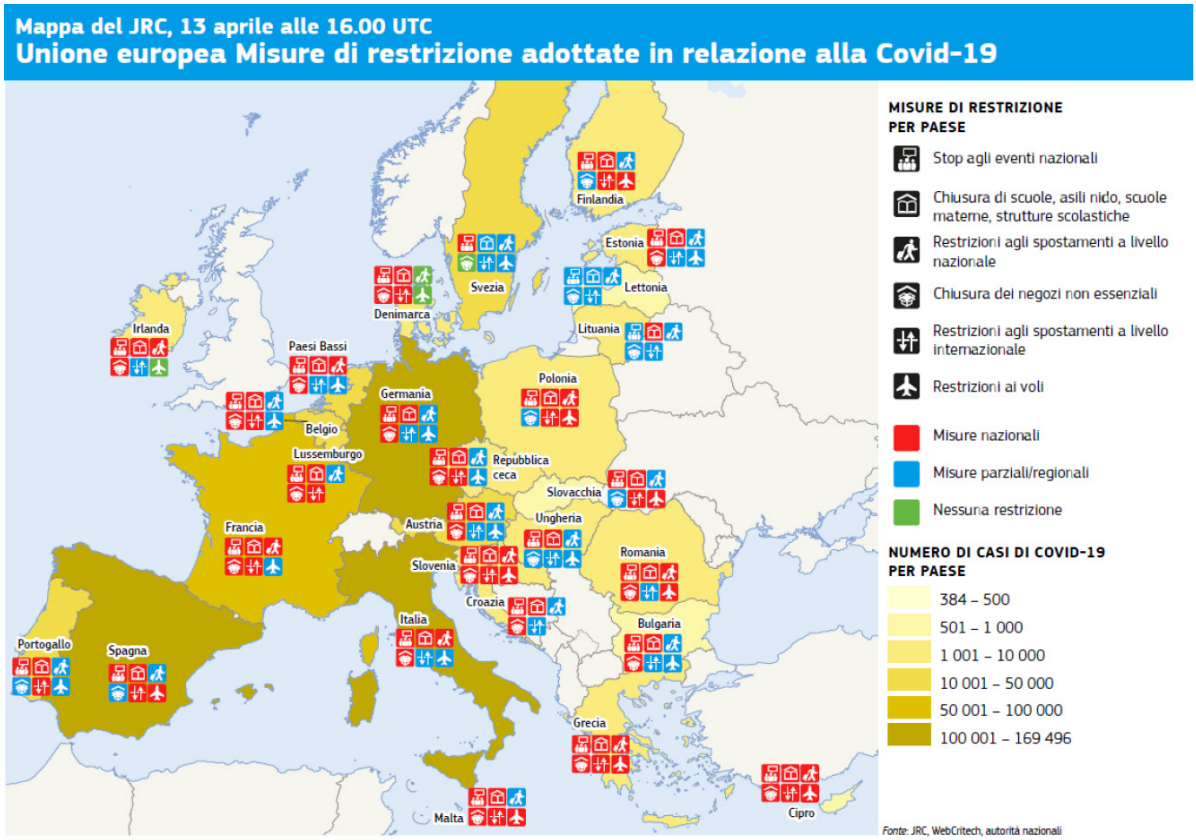
Scuola

La pandemia da COVID-19 nel sistema scolastico

L'impatto della pandemia è considerevole anche per gli studenti delle scuole primarie e secondarie di I e II grado. L'Europa così si è espressa recentemente: (…) *there is a significant potential for loss of educational opportunities, but also a potential loss of human capital and diminished economic opportunities in the long-term*[33]. Si veda laFigura 2 - Principali provvedimenti europei per il sistema scolastico durante la prima ondata dell'emergenza sanitaria2 che riporta i principali provvedimenti europei per il sistema scolastico durante la prima ondata dell'emergenza sanitaria.

33. Si veda sito European Data Portal: https://www.europeandataportal.eu/it/impact-studies/covid-19/education-during-covid-19-moving-towards-e-learning .

Figura 2 - Principali provvedimenti europei per il sistema scolastico durante la prima ondata dell'emergenza sanitaria



Fonte: Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19 disponibile su https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_it

Secondo un recente sondaggio pubblicato su School Education Gateway[34], il lockdown è stata per la prima occasione per cimentarsi nella DaD per due docenti europei su tre e per quasi la metà dei rispondenti la difficoltà maggiore risiede nell'accesso degli studenti a risorse tecnologiche e nella loro motivazione allo studio online (opzione scelta dal 40%) che, se intaccata, potrebbe condurre a abbandoni scolastici. Lo stress e il maggiore carico di lavoro da casa costituiscono le difficoltà maggiori della DaD per il 43% dei rispondenti e anche l'accesso alla tecnologia da parte dei docenti rappresenta un ostacolo alla DaD per circa il 34%. Del resto, l'innovazione che la DaD consente è vista come elemento positivo dal 38% circa dei rispondenti, che scelgono questa come l'opzione migliore dell'esperienza forzata di didattica in tempi di pandemia.
Lo stesso sito ha pubblicato un secondo sondaggio ad ottobre sull'inizio dell'anno scolastico 2020-21[35]. Il risultato più rilevante è che solo il 4% dei rispondenti sostiene che

34. Il sondaggio, pubblicato l'8 giugno 2020, ha coinvolto su base volontaria 4859 professionisti della scuola tra docenti, dirigenti e altri stakeholder di 40 paesi. https://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/viewpoints/surveys/survey-on-online-teaching.htm
35. Questo secondo sondaggio ha coinvolto sempre su base volontaria 515 rispondenti, in larga maggioranza docenti, di cui il 20% sono italiani. https://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/viewpoints/surveys/survey-on-school-year-2020.htm

i loro studenti non hanno accumulato ritardi negli apprendimenti. Non tutto il male viene per nuocere, tuttavia, considerando che quasi il 74% dei rispondenti ritiene che i ragazzi abbiano maturato competenze digitali e competenze apprenditive (*Learning to learn*, per quasi il 50% dei rispondenti) che diversamente non avrebbero acquisito.
In Italia, l'ISTAT ad aprile 2020 diffondeva un'informativa su spazi e dotazioni tecnologiche per bambini e ragazzi, da cui si ricava che il 12,3% dei ragazzi tra 6 e 17 anni non ha un computer o un tablet a casa e la quota raggiunge quasi il 20% nel Mezzogiorno (470 mila ragazzi)[36]. Il rischio concreto è di lasciarli indietro durante i periodi di didattica a distanza. Sono altresì basse le competenze informatiche per 2 ragazzi 14-17enni su 3. Oltretutto, 4 minori su 10 vivono in condizioni di sovraffollamento abitativo. Tutti aspetti, questi, che ovviamente limitano e si riflettono negativamente sulla possibilità di seguire le lezioni online da casa. Una recente pubblicazione INVALSI conferma le preoccupazioni sulle dotazioni tecnologiche e sulle condizioni di base per la didattica online[37]. Nella pubblicazione si evidenzia che solamente il 50% dei docenti di scuola secondaria superiore possiede le competenze tecniche e pedagogiche necessarie per integrare i dispositivi digitali nelle pratiche di insegnamento. Si può intuire che se questa è la situazione nelle scuole secondarie, dove i docenti sono generalmente laureati, nella scuola primaria tale percentuale possa essere ancora più ridotta. Del resto, è meno del 50% la percentuale di studenti i cui dirigenti scolastici dichiarano di disporre di un'efficace piattaforma di supporto all'apprendimento online, così importante durante la pandemia.
Le difficoltà tecnologiche sono dunque il primo ostacolo alla DaD, come confermano i dirigenti scolastici intervistati dal CENSIS (2020)[38]: oltre l'82% si dichiara molto o abbastanza d'accordo con l'affermazione secondo la quale le differenti dotazioni tecnologiche, di connettività e di familiarità d'uso sia tra docenti sia tra studenti, sono un ostacolo al pieno funzionamento della Dad. Sulla scia di queste difficoltà, tuttavia, va segnalato che da marzo 2020 ad oggi si sono formati sulla didattica a distanza ben 572.888 docenti (su 836mila in organico, pari al 68%)[39], uno sforzo imponente in un tempo molto breve. Inoltre, sono state sperimentate in questo periodo anche forme di didattica mista (*blended learning*) e di Didattica Digitale Integrata (DDI), per affiancare alla tradizionale didattica in presenza una parte digitale.
Queste difficoltà tecnologiche si riflettono anche nelle opinioni degli studenti sulla loro preparazione scolastica mediante didattica a distanza. Secondo un'indagine AlmaDiploma in collaborazione con AlmaLaurea[40], il 42,8% degli studenti di quarto anno ritiene di non avere una preparazione adeguata per affrontare il successivo anno scolastico e quasi uno studente su due (il 44,2%) al quinto anno superiore ritiene di non essere adeguatamente preparato per sostenere l'Esame di Stato[41]. Del resto,

36. ISTAT (2020). *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*. Roma: Autore.
37. Palmerio, L. & Caponera, E. (2020). *La situazione di studenti e insegnanti in relazione all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel periodo precedente l'emergenza sanitaria da Covid-19*. Roma: INVALSI.
38. CENSIS (2020). *La scuola e i suoi esclusi*. Roma: Autore. Disponibile su: https://www.censis.it/formazione/1-la-scuola-e-i-suoi-esclusi/la-scuola-e-i-suoi-esclusi
39. Sole 24 Ore del 27 novembre 2020 http://scuola24.ilsole24ore.com/art/scuola/2020-11-25/da-marzo-oggi-due-docenti-tre-si-sono-formati-digitale-125356.php?uuid=ADdhoV4&cmpid=nlqs
40. AlmaDiploma (2020). *Indagine sulla Didattica a Distanza*. Senza luogo: Autore.
41. Dato sorprendentemente simile a quello pubblicato a gennaio 2021 da Save the Children-IPSOS: il 43% dei 14-18enni intervistati ritiene di avere delle ripercussioni negative dal periodo passato a casa da scuola. Si veda:

però, nell'a.s. 2019-20, sul 94% delle studentesse e degli studenti ammessi a svolgere l'Esame, i diplomati risultano essere il 99,5%. Erano il 99,7% al termine dell'a.s. 2018-19, dato pressoché identico, nonostante le preoccupazioni degli studenti[42]. Va altresì segnalato l'impatto negativo della DaD per i ragazzi con disabilità: tra aprile e giugno 2020, i livelli di partecipazione sono diminuiti sensibilmente e oltre il 23% degli alunni con disabilità (circa 70 mila) non ha preso parte alle lezioni[43]. Questi dati potrebbero corroborare la preoccupazione di molti analisti internazionali relativamente all'impatto della pandemia sulle competenze acquisite dagli studenti in questo periodo, cosa che non è possibile rilevare, essendo state sospese le tradizionali prove INVALSI di primavera per l'a.s. 2019-20.

Interessante notare come il dato sulla preparazione riferito dagli studenti sia in linea con l'idea che i dirigenti scolastici hanno della capacità dei docenti di valutare gli apprendimenti degli studenti: secondo la già citata indagine CENSIS, solo il 43% circa dei dirigenti è molto o abbastanza d'accordo con l'affermazione secondo la quale le modalità della DaD permetteranno ai docenti di effettuare un'adeguata valutazione dei livelli di apprendimento raggiunti.

In sintesi, secondo il CENSIS la scuola di fronte all'emergenza si è scoperta culturalmente non attrezzata per la didattica a distanza. Ne è convinto il 61,1% dei dirigenti intervistati. Proprio per questi motivi, l'assenza di prove INVALSI durante l'anno 2020 ha risvolti preoccupanti: i docenti non hanno un comune metro per misurare gli apprendimenti prescritti dalle vigenti Indicazioni Nazionali e dalle Indicazioni per la scuola secondaria di secondo grado. Tuttavia, per iniziativa dell'Istituto, le scuole ora dispongono di proposte di itinerari didattici corredati da prove di tipo formativo, da somministrare su base volontaria agli studenti. Sulla base infatti di un'analisi dei principali errori degli studenti nelle prove, INVALSI ha prodotto video in cui docenti esperti, collaboratori nella messa a punto delle prove, illustrano le misconcezioni che gli errori rivelano e le modalità didattiche per fronteggiarle. Si tratta di un filone di lavoro innovativo per l'istituto che si sta rivelando particolarmente gradito ai docenti che prendono parte in numeri sorprendenti (dai 5000 ai 7000 partecipanti) ai webinar che INVALSI organizza per illustrare le caratteristiche delle proposte presentate nei video. Questi sono messi a diposizione dei docenti sul sito INVALSIopen e sono accessibili su base assolutamente volontaria dai docenti.[44] È importante distinguere le prove proposte, non obbligatorie, da quelle tradizionali che sono su base censuaria perché consentono di rilevare in modo attendibile le carenze degli studenti anche in seguito alla pandemia e di fornire strumenti per rimediare. Le prove INVALSI tradizionali saranno somministrate a partire da marzo 2021 e saranno fondamentali per comprendere l'entità delle perdite di apprendimento degli studenti (*learning loss*) anche in Italia.

Non sono invece disponibili i dati del Ministero dell'Istruzione sui fuoriusciti dal sistema scolastico a fine anno 2019-20, ma i primi dati disponibili dall'ISTAT sui giovani NEET (che non lavorano né seguono un percorso di studi) sono allarmanti: mentre

https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/i-giovani-ai-tempi-del-coronavirus.pdf

42. Si veda https://www.tuttoscuola.com/maturita-2020-come-sono-andati-i-maturandi-nellanno-della-pandemia-pubblicati-i-risultati/

43. ISTAT (2020). *Con la didattica a distanza diminuisce la partecipazione degli alunni con disabilità*. Roma: Autore.

44. Si veda in proposito il sito INVALSIOpen, che propone numerose risorse e video di auto-formazione per docenti e scuole sulla valutazione formativa degli studenti: https://www.invalsiopen.it/percorsi-strumenti-invalsi/

nel 2019 la percentuale di 15-34enni in questa condizione si attestava al 23,8%, nel secondo trimestre 2020 sfiora il 26% (25,9%), oltre due punti percentuali in più in un solo semestre[45]. Tutto ciò considerato, gli effetti della pandemia sull'Istruzione saranno più chiaramente visibili nei dati disponibili a partire dal 2021 su competenze degli studenti, abbandoni scolastici e giovani NEET.

La Scuola oltre la pandemia

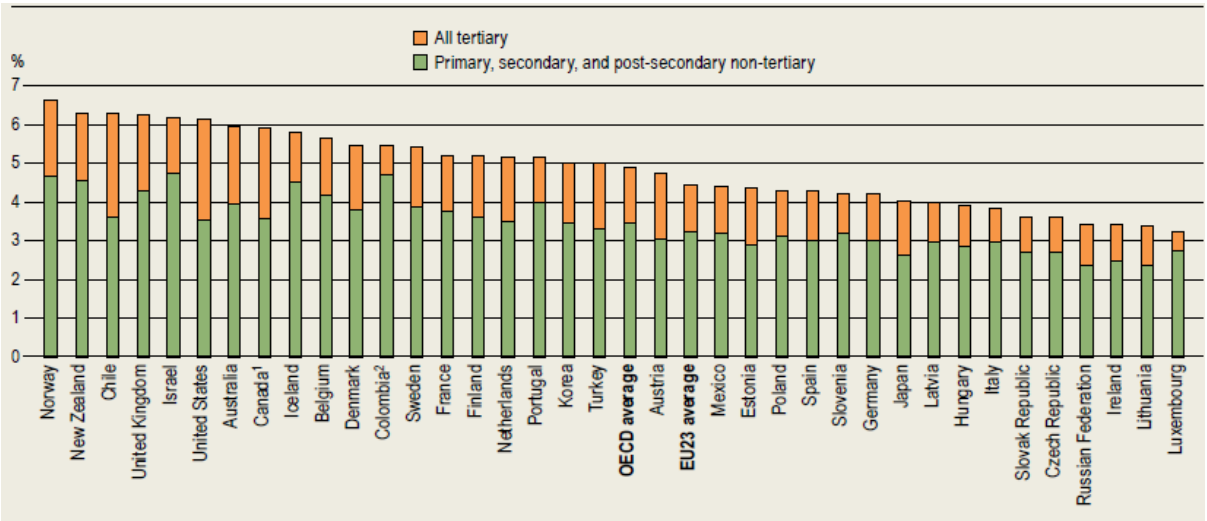
Il quarto obiettivo per lo sviluppo sostenibile dell'UNESCO (UN SDG 4) promuove l'accesso a un'istruzione inclusiva, equa e di qualità[46]. La particolarità di questo obiettivo è l'aspetto qualitativo: per valutare il raggiungimento dell'obiettivo, si considerano non solo misure di *input* (risorse) e *output*, quali la percentuale di diplomati sulla popolazione, ma soprattutto di *outcome* per i cittadini, come i livelli di apprendimento effettivamente raggiunti dagli studenti al termine dell'obbligo di istruzione. In continuità con le precedenti Relazioni Annuali CNEL, anche quest'anno si riportano alcuni tra i dati principali del sistema scolastico, distinguendo le informazioni di *input*, *output* e *outcome*.

Le misure principali di input

Tra le misure principali che sostengono un sistema scolastico, la spesa per l'istruzione in percentuale sul Prodotto Interno Lordo (PIL) è quella che dà conto degli investimenti di un paese in questo comparto.

Anche per il 2017, ultimo dato disponibile, l'Italia è sotto media OCSE per livello di investimenti in istruzione primaria e secondaria in percentuale sul PIL, come si può notare dallaFigura 3 - Spesa totale per istruzione nei paesi OCSE come percentuale sul PIL – 2017 - Fonti pubbliche, private e internazionali per livello di istruzione3.

Figura 3 - Spesa totale per istruzione nei paesi OCSE come percentuale sul PIL – 2017 - Fonti pubbliche, private e internazionali per livello di istruzione



45. ISTAT, ultimo accesso 01/12/2020: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_ESL#

46. Di recente, anche INVALSIOpen ha dedicato spazio agli SDGs: https://www.invalsiopen.it/agenda-onu-2030-diritto-istruzione/

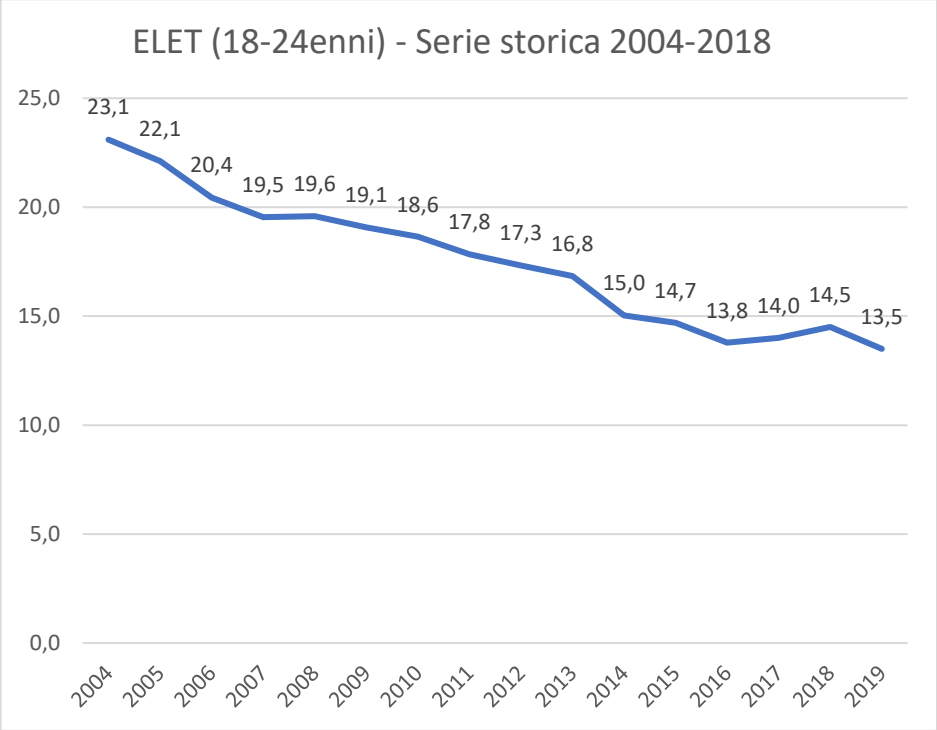
Fonte: OECD EAG 2020: 284. Anno di riferimento 2018. Le barre verdi includono l'istruzione prescolare.

Pur in presenza di un lieve aumento della spesa per istruzione rispetto al 2016, l'Italia con quasi il 4% rimane ben al di sotto della media OCSE che si attesta a quasi il 5% del PIL, ed è al di sotto anche della media europea. Va segnalato peraltro che l'aumento della spesa per istruzione è conseguenza di una maggiore attenzione italiana per questo comparto rispetto ad altri della spesa pubblica: in Italia, mentre negli ultimi 5 anni la spesa pubblica ha fatto registrare una contrazione, ciò non è avvenuto a scapito dell'istruzione, che anzi sembra averne beneficiato[47].

Le misure principali di output

A fine 2019, prima che insorgesse la pandemia, la percentuale di giovani che avevano abbandonato prematuramente gli studi[48] era in leggera flessione rispetto all'anno precedente, passando dal 14,5 al 13,5% Figura 4 – Percentuale di ELET - Giovani 18-24enni che abbandonano prematuramente gli studi.4).

Figura 4 – Percentuale di ELET - Giovani 18-24enni che abbandonano prematuramente gli studi.



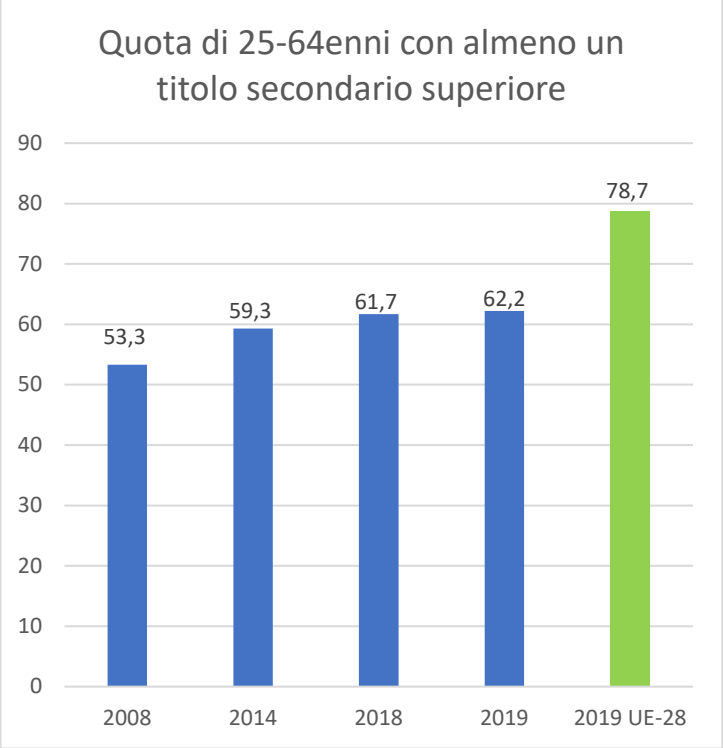
Fonte: ISTAT 2020

È tuttavia probabile che la pandemia abbia inciso sugli abbandoni scolastici. Non sono ancora disponibili i dati aggiornati dal Ministero dell'Istruzione, ma alcuni segnali rilevati dall'ISTAT destano forte preoccupazione, come si può dedurre dal dato NEET fornito più sopra, in forte incremento nel primo semestre 2020. A ciò si aggiunga che, data la mancanza di prove INVALSI nel 2020, non è stato possibile aggiornare la quota

47. OECD EAG 2020: 312.
48. In inglese Early Leavers from Education and Training (ELET).

di studenti "dispersi impliciti", i quali (pur ottenendo un diploma di scuola secondaria superiore dopo almeno 13 anni di scolarità) raggiungono a malapena i livelli di competenza di chi ha superato la terza media (grado 8)[49]. Nel 2019 i dispersi totali tra impliciti e espliciti erano circa il 30% dei 18-24enni.
Come segnala anche l'ISTAT, la quota di 25-64enni con un titolo di studio secondario superiore è comunque il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese, in quanto il diploma è indispensabile per partecipare alla vita sociale ed economica. Nel 2019, si registra un lieve incremento di 0,5 punti percentuali sull'indicatore, che si attesta al 62,2%, ma a fronte di un forte ritardo rispetto alla quota di diplomati osservata nell'Unione Europea Figura 5 – Percentuale di adulti 25-64eni con almeno un titolo secondario superiore5)

Figura 5 – Percentuale di adulti 25-64eni con almeno un titolo secondario superiore



Fonte: ISTAT 2020

In attesa dei dati sul 2020 e considerando la percentuale di maturati a giugno 2020, si può prevedere una sostanziale stabilità di questo indicatore, mentre potrebbe crescere per quest'anno la quota di dispersi impliciti[50] dovuti alla riduzione cospicua di giorni scuola nell'anno scolastico 2019-20 a causa della pandemia.
Nel quadro sinottico dellaFigura 6 – Quadro sinottico ISTAT BES 2019- Indicatori

49. Si veda in proposito la Relazione Annuale CNEL 2019 e il sito INVALSIOpen https://www.invalsiopen.it/dispersione-scolastica-implicita/
50. Secondo l'INVALSI, gli studenti cosiddetti "dispersi impliciti" sono quelli che, avendo conseguito un diploma di istruzione secondaria, non raggiungono i livelli minimi previsti nelle competenze di cittadinanza, italiano, matematica e inglese in particolare. Si veda in proposito: https://www.invalsiopen.it/dispersione-scolastica-implicita/

del dominio Istruzione e formazione: valore dell'ultimo anno disponibile. Variazioni rispetto all'anno precedente e rispetto al 20106 si sintetizzano i principali indicatori di benessere del dominio Istruzione raccolti dall'ISTAT nel rapporto 2019 sul Benessere Equo e Sostenibile, per molti versi collegato agli UN SDGs (ISTAT, 2019)[51].

Figura 6 – Quadro sinottico ISTAT BES 2019- Indicatori del dominio Istruzione e formazione: valore dell'ultimo anno disponibile. Variazioni rispetto all'anno precedente e rispetto al 2010

INDICATORE	Valore ultimo anno disponibile	Variazione % (rispetto all'anno precedente)	Variazione % (rispetto al 2010)
1. Partecipazione alla scuola dell'infanzia *(%, a.s 2017/2018) (a)*	94,9		
2. Persone con almeno il diploma (25-64 anni) *(%, 2018)*	61,7		
3. Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni) *(%, 2018)*	27,8		
4. Passaggio all'università *(%, a.a. 2018/2019) (b)*	50,4		
5. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione *(%, 2018)*	14,5		
6. Giovani che non lavorano e non studiano (Neet) *(%, 2018)*	23,4		
7. Partecipazione alla formazione continua *(%, 2018)*	8,1		
8. Competenza alfabetica non adeguata *(%, a.s. 2018/2019)*	30,4		–
9. Competenza numerica non adeguata *(%, a.s. 2018/2019)*	37,8		–
10. Competenze digitali *(%, 2019)*	22,0		–
11. Partecipazione culturale *(%, 2018)*	27,9		

– Confronto non disponibile Miglioramento Stabilità Peggioramento

(a) Dato a.a. 2010/2011 non disponibile, variazione basata sull'a.a. 2012/2013
(b) Dato a.a. 2010/2011 non disponibile, variazione basata sull'a.a. 2013/2014
(c) Dato 2018 non disponibile, variazione basata sull'anno 2016

Nota: Se la variazione relativa tra i due anni supera l'1% è considerata positiva (colore verde), se è inferiore a -1% è considerata negativa (colore rosso). Nell'intervallo -1 e +1% la variazione è considerata stabile (colore grigio).

Questo quadro evidenzia in particolare il peggioramento della situazione di tre indicatori rispetto ai dati del 2010: la partecipazione alla scuola dell'infanzia; i giovani che non studiano e non lavorano (NEET) e la partecipazione ad attività culturali.

Le misure principali di outcome

Quest'anno è particolarmente importante riportare i dati relativi alle competenze degli studenti italiani in prospettiva internazionale, considerato che non sono state somministrate le prove nazionali INVALSI a causa dell'emergenza sanitaria. Tra le più recenti indagini internazionali, l'OCSE PISA 2018 è quella che consente di fotografare le competenze dei quindicenni in italiano-lettura, matematica e scienze[52]. PISA propone anche un modulo di *financial literacy*, al quale l'Italia ha aderito. I dati PISA, presentati a fine 2019, fotografano un quadro di perdurante preoccupazione in quasi tutti gli ambiti indagati, come si può notare dallaTavola sinottica 1- I risultati italiani nelle indagini comparative internazionali recenti.1. La tavola riporta i punteggi medi italiani in ciascuna delle più recenti indagini internazionali IEA e OCSE a cui l'Italia ha partecipato. Le indagini sono in ordine di grado scolastico, dalla primaria alla secondaria[53].

51. *BES 2019 – Il Benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma: Autore.
52. Si veda OECD PISA (2019). *PISA 2018 Country Note Italia*. Roma: INVALSI.
53. Al momento della chiusura del testo della Relazione Annuale CNEL sono stati presentati i risultati dell'inda-

Tavola sinottica 1- I risultati italiani nelle indagini comparative internazionali recenti.

Indagine	Grado scolastico e età dei ragazzi	Competenza misurata	Media internazionale	Media Italia	Differenza significativa vs media internazionale	Variazione rispetto a ciclo precedente
TIMSS 2019	IV classe, 9,5	Matematica	500	515	sì	↑
TIMSS 2019	IV classe, 9,5	Scienze	500	510	sì	↔
PIRLS 2016	IV classe, 9,5	Lettura	500	548	sì	↑
e-PIRLS 2016	IV classe, 9,5	Lettura testi digitali	539	532	sì	ND*
ICILS 2018 (1)	VIII, 13	Digitale	496	461	sì	ND*
ICCS 2016	VIII classe, 13,5	Educazione civica	517	524	sì; ma sotto Avg EU	↔
TIMSS 2019	VIII classe, 13,5	Matematica	500	497	no	↔
TIMSS 2019	VIII classe, 13,5	Scienze	500	500	no	↔
PISA 2018	X classe, 15	Lettura	487	476	sì	↓
PISA 2018	X classe, 15	Matematica	489	487	no	↓
PISA 2018	X classe, 15	Scienze	489	468	sì	↓
PISA 2018	X classe, 15	Financial literacy	505	476	sì	↔
TIMSS ADV. 2015	XIII classe, 18,5	Matematica	500	422	sì	↓
TIMSS ADV. 2015	XIII classe, 18,5	Fisica	500	374	sì	↓

*ND = Non disponibile, nuova indagine per l'Italia.
↑ miglioramento; ↓ peggioramento; ↔ situazione invariata. Avg EU = media europea. In rosso i punteggi significativamente inferiori e in blu quelli superiori alle medie internazionali.

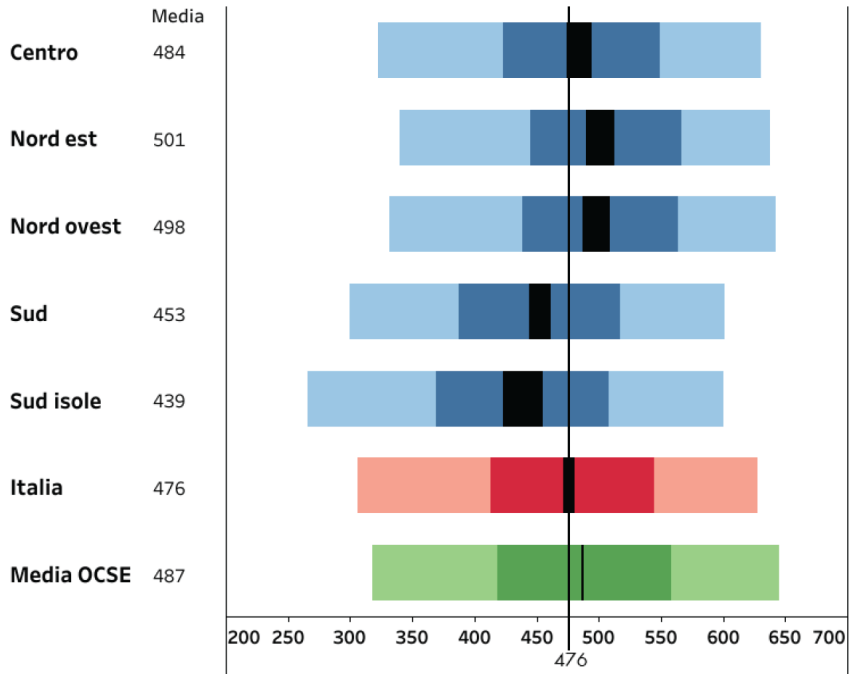
(1) I risultati italiani in questa indagine non sono del tutto comparabili con quelli degli altri paesi, per effetto del diverso periodo di rilevazione italiano (all'inizio anziché alla fine dell'anno scolastico).

Il quadro complessivo emergente dalla tavola è caratterizzato da luci e ombre: per 7 indagini su 14, i punteggi italiani sono significativamente al di sotto della media internazionale. Si tratta delle indagini che misurano le competenze digitali nella scuola secondaria di I grado e in lettura, scienze, finanze, matematica avanzata e fisica nella secondaria di II. Sono 5 le indagini nelle quali si osserva un peggioramento dei punteggi (lettura, matematica e scienze misurate da PISA 2018, matematica avanzata e fisica secondo l'indagine TIMSS Advanced) e in 5 non si registrano dei miglioramenti rispetto al ciclo precedente (tra le quali scienze nella primaria; educazione civica, matematica e scienze nella secondaria di I grado e finanze nella secondaria). Fanno eccezione le competenza in matematica e in lettura per i bambini della scuola primaria, che migliorano rispetto al ciclo di indagine precedente, secondo i dati IEA TIMSS 2019 e IEA PIRLS 2016. Si nota tuttavia che per matematica, scienze e lettura nella primaria e per le competenze sociali (rilevate dall'indagine ICCS) si registra un dato superiore rispetto alla media internazionale. La scuola primaria sembra dunque tenere nei confronti internazionali, fatta eccezione per la competenza di lettura digitale, mentre la scuola secondaria sembra essere in maggiore difficoltà: solamente all'VIII anno in matematica e scienze e al X anno in matematica i punteggi dei ragazzi italiani sono in linea con quelli internazionali.
Permangono inoltre gli storici divari territoriali e di genere, specialmente nella scuola

gine internazionale IEA TIMSS 2019, di cui sono qui riportati solamente i punteggi principali.

secondaria, come si evince dalla Figura 7 – Punteggi in Lettura dei quindicenni italiani per macro-area geografica. che riporta i punteggi in lettura rilevati durane la recente indagine OCSE PISA 2018.

Figura 7 – Punteggi in Lettura dei quindicenni italiani per macro-area geografica.

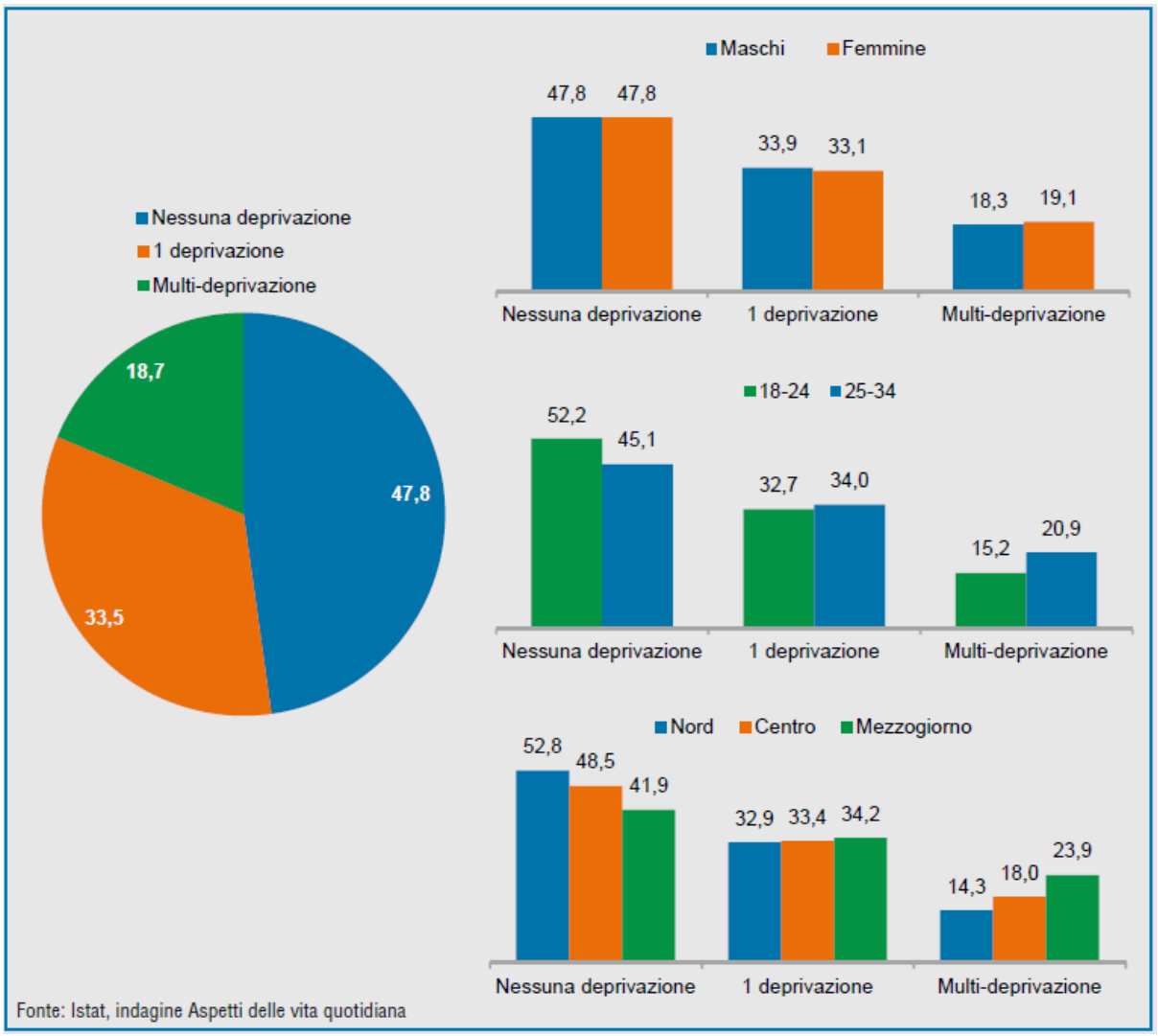


Fonte: OCSE PISA 2018.

Questo fenomeno è particolarmente evidente nelle aree interne del Paese, come si evince anche da una recente analisi di OpenPolis in collaborazione con Fondazione Con i Bambini e INVALSI[54]. I bassi livelli di apprendimento, specialmente a partire dalla scuola secondaria di I grado, sono un indicatore da monitorare costantemente, in quanto correlati con la dispersione scolastica[55], che a sua volta origina il fenomeno dei cosiddetti NEET, indicatore considerato anche da ISTAT in un recente lavoro sul benessere e sulla (multi)-deprivazione dei giovani (ISTAT BES 2019, op. cit., Figura 8 – ISTAT BES 2019. Giovani per condizione di deprivazione e alcune caratteristiche. Anno 2018. Valori percentuali.).

54. Per maggiori dettagli sulle Aree Interne, si veda https://www.invalsiopen.it/poverta-educativa-aree-interne/
55. Le Rose & Sacco (2020). La dispersione scolastica: uno studio su alcuni indicatori di rischio nella scuola secondaria di I grado. *INVALSI Working Paper 45*. Roma: INVALSI.

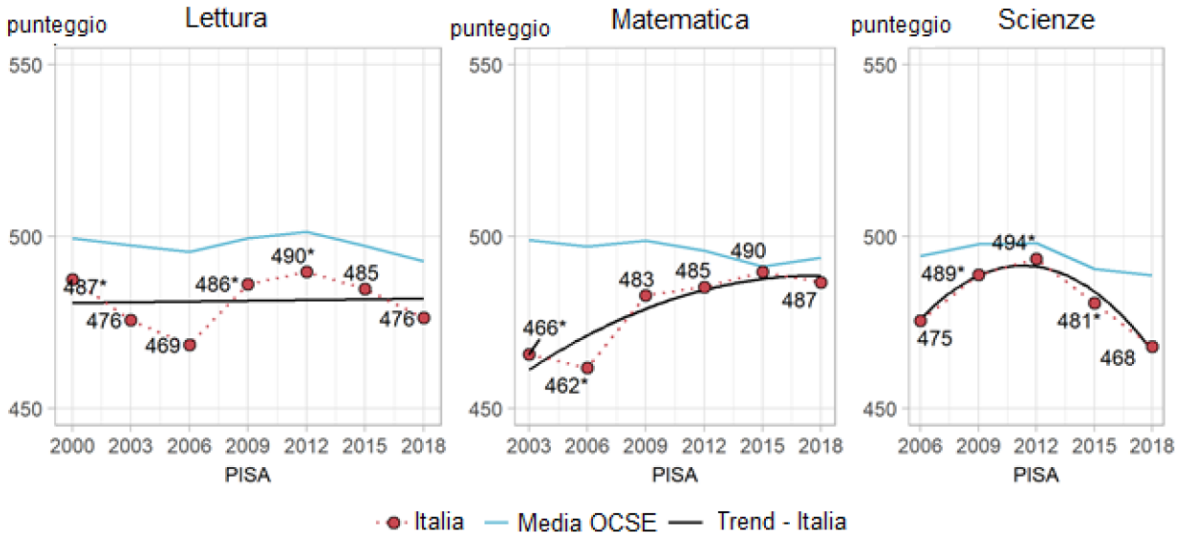
Figura 8 – ISTAT BES 2019. Giovani per condizione di deprivazione e alcune caratteristiche. Anno 2018. Valori percentuali.



Se si esaminano più da vicino gli ultimi dati OCSE PISA 2018, si possono tuttavia apprezzare alcuni aspetti positivi. Il 77% degli studenti italiani ha raggiunto almeno il livello 2 di competenza in lettura (in linea con la media OCSE: 77%), il che significa che i ragazzi riescono a identificare l'idea principale in un testo di lunghezza moderata, possono trovare nel testo informazioni basate su criteri espliciti, sebbene a volte complessi, e sono in grado di riflettere sullo scopo e sulla forma dei testi, se esplicitamente guidati a farlo. Sempre secondo l'indagine OCSE PISA, circa il 76% degli studenti italiani ha raggiunto almeno il livello 2 in matematica (media OCSE: 76%) e sono quindi in grado di riconoscere, rappresentare e interpretare matematicamente una semplice situazione (ad esempio, confrontando la distanza totale di due percorsi alternativi o convertendo i prezzi in una valuta diversa) senza istruzioni dirette. In scienze, circa il 74% dei quindicenni italiani ha raggiunto il livello 2 o superiore in scienze (al di sotto della media OCSE: 78%). Sono pertanto in grado di riconoscere la corretta spiegazione di fenomeni scientifici a loro familiari e sanno utilizzare queste conoscenze per stabilire se, in casi semplici, una conclusione è valida sulla base dei dati forniti. Vale la pena

di ricordare che il livello 2 è quello considerato minimo per inserirsi nella vita adulta, e per converso ciò significa che dopo 10 anni di scolarità, al termine dell'obbligo scolastico, circa un quarto degli studenti italiani non ha ancora raggiunto tale livello né in lettura, né in matematica, né in scienze.
Se si esaminano i dati OCSE PISA dei cicli precedenti, si può osservare come sono cambiate nel tempo le competenze dei quindicenni italiani (Figura 9 – Indagini OCSE PISA - Trend nella competenza in lettura, matematica, scienze.).

Figura 9 – Indagini OCSE PISA - Trend nella competenza in lettura, matematica, scienze.



Nota: *indica le stime delle prestazioni medie che sono, in modo statisticamente significativo, superiori o inferiori alle stime di PISA 2018 per l'Italia. La linea blu indica la media nel rendimento dei paesi OCSE con dati validi in tutte le rilevazioni PISA. La linea rossa punteggiata indica il rendimento medio in Italia. La linea nera rappresenta una linea di tendenza per l'Italia (linea di miglior adattamento).
Fonte: OCSE, Database PISA 2018, Tabelle I. B1.10, I. B1.11 e I. B1.12.

Per la lettura, è possibile notare un andamento sinusoidale della curva dei punteggi italiani, senza una tendenza netta al rialzo o al ribasso nelle competenze degli studenti, mentre in matematica c'è stato un progresso costante dal 2006 fino al 2015, che ha portato i punteggi italiani a chiudere la forbice con quelli internazionali. Nel 2018, tuttavia, la crescita dei punteggi di matematica sembra essersi arrestata e leggermente diminuita. Sarà quindi importante monitorare questa tendenza nel prossimo ciclo PISA (previsto nel 2022 e non nel 2021 a causa della pandemia), anche in considerazione della curva di scienze: dal 2006 al 2012 il gap con i punteggi internazionali di scienze è andato migliorando, mentre la forbice, che nel 2015ha iniziato ad aprirsi, nel 2018 si è ulteriormente aggravata. Importante rilevare che l'Italia, negli ultimi dieci anni, ha molto investito nella formazione dei docenti di matematica, di secondaria di I e di II grado, anche attraverso il ricorso ai fondi PON e a programmi di formazione nazionale come il Mat@bel. Sarebbe quindi da approfondire l'impatto di tali investimenti sul miglioramento delle prestazioni degli studenti in questa competenza[56].

56. Si veda in proposito Argentin, G. e Molina, S. (2018). La valutazione e il monitoraggio dei programmi di formazione dei docenti. In Profumo (a cura di) *Leadership per l'innovazione nella scuola*, 69-89. Bologna: Il Mulino

I risultati dei quindicenni italiani nelle prove PISA 2018 si possono collegare con alcuni processi importanti della vita scolastica, primo fra tutti il clima di scuola, rilevato nel corso dell'indagine mediante un questionario somministrato ai ragazzi. Il 30% dei quindicenni italiani ha dichiarato ad esempio che in tutte o nella maggior parte delle lezioni di italiano, il docente deve attendere a lungo perché gli studenti si calmino, mentre nei paesi OCSE la percentuale di studenti che dichiara questa situazione nelle classi della propria madrelingua si abbassa al 26%. Non si specifica quanto a lungo il docente di italiano debba attendere, ma è lecito pensare che questo disordine si rifletta negativamente sul tempo scuola perso e dunque si traduca in minori opportunità di apprendimento. Questo singolo indicatore di gestione della classe (nella materia con il maggior numero di ore di lezione) contribuisce infatti a deprimere di 21 punti il risultato degli studenti italiani in lettura, al netto del livello socio-economico, rispetto a studenti che dichiarano che questa difficoltà del docente non si verifica o si verifica in solo in alcune lezioni. Per gli studenti più fragili, una gestione della classe di questo tipo può essere molto rilevante. Il 24% dei partecipanti italiani ha infatti dichiarato di essere stato vittima di bullismo almeno qualche volta al mese, dato in linea con il 23% della media OCSE. Tuttavia, le conseguenze della gestione della classe e del bullismo appaiono diverse per gli studenti italiani rispetto a quelli di altri paesi: in Italia, nelle due settimane precedenti il test PISA, il 57% degli studenti ha saltato una giornata di scuola, mentre la media OCSE si ferma al 21%. Le assenze da scuola costituiscono un indicatore sul quale porre particolare attenzione, in quanto così si potrebbe esprimere il disagio di bulli e vittime. Tale disagio, se non intercettato e protratto nel tempo, potrebbe causare disaffezione per la scuola e anche abbandono. I quindicenni italiani, inoltre, sembrerebbero meno inclini dei compagni di altri paesi a collaborare (dice di farlo il 48% degli italiani rispetto al 62% della media OCSE) o a competere tra loro (lo fa il 38% degli italiani rispetto al 50% della media OCSE), quasi che ciascuno facesse gioco a sé, senza peraltro che questo si rifletta molto sul senso di solitudine a scuola, che si attesta al 12% per gli italiani rispetto al 16% dei ragazzi di altri paesi.
In sintesi, rispetto al clima scolastico rilevato nell'indagine OCSE PISA, si può affermare che la gestione della classe, specie nelle materie principali, sia un aspetto processuale da tenere in forte considerazione e che può tradursi in mancate opportunità di apprendimento, ma anche in maggiori difficoltà relazionali tra docenti e studenti e tra studenti. Tali difficoltà si possono a loro volta concretizzare nell'abbandono degli studi. Vale la pena di ricordare che, tra gli indicatori BES del dominio *Lavoro Istruzione e Formazione*, l'ISTAT considera lo status di NEET, la partecipazione culturale e il possesso di diploma superiore[57]. Per questo, è importante che i docenti (in particolare quelli di scuola secondaria) si formino per sostenere delle positive relazioni in un clima di classe favorevole[58]: promuovere negli studenti la motivazione intrinseca ad apprendere, una positiva percezione di sé come studente e soprattutto la fiducia nelle proprie capacità per superare momenti di stallo può essere una leva importante

57. ISTAT BES 2019, op. cit: 197. Si veda la per la situazione fotografata da ISTAT sulla deprivazione.
58. Un progetto di formazione dei docenti che va in questa direzione, in particolare sulle competenze relazionali, è OPENTEQ (Opening the black box of Teacher Quality). Per una descrizione del progetto si veda Argentin & Molina, op. cit.

per sostenere anche gli studenti più fragili e la loro resilienza nelle difficoltà[59], aspetti questi legati alla competenza dell'Apprendere ad Apprendere, in funzione anti-dispersione.
Per questo motivo, l'INVALSI ha recentemente promosso uno studio qualitativo internazionale su Apprendere ad Apprendere nell'ambito del quale si è indagato questo concetto presso un campione di docenti in 6 paesi[60]. Nello studio sono state altresì approfondite le credenze dei docenti rispetto all'attuale generazione di studenti e le pratiche in classe (anche valutative) per sostenere la capacità di apprendere di bambini e ragazzi, dalla scuola dell'infanzia fino alla secondaria di secondo grado. Dalle prime analisi emerge che meno di 1 docente su 4 ha una concezione ampia di Apprendere ad Apprendere, non solo limitata alle tecniche di studio, e un docente su tre fornisce una definizione di Apprendere ad Apprendere coerente con quei principi della valutazione in classe che contribuiscono all'acquisizione di questa competenza da parte degli studenti. Lo studio apre piste di intervento per rafforzare la competenza dell'Apprendere ad apprendere nei ragazzi per fronteggiare gli abbandoni e la dispersione scolastica implicita ed esplicita, specie nella scuola secondaria. L'importanza di questa competenza per recuperare divari negli apprendimenti è infatti largamente considerata, almeno in Europa[61].

Conclusioni sulla Scuola

Sebbene i dati presentati in questa edizione della Relazione Annuale CNEL non mostrino miglioramenti sostanziali rispetto allo scorso anno sugli indicatori di qualità del sistema in termini di *output* e *outcome*, durante la pandemia le chiusure forzate delle scuole hanno avuto se non altro un effetto positivo: hanno ricordato a tutti gli italiani quanto sia importante la scuola per gli apprendimenti, per l'acquisizione di competenze di cittadinanza e più in generale per la socializzazione delle nuove generazioni, intesa sociologicamente come insieme di attività volte a trasformare i giovani nei nuovi cittadini di oggi, non solo di domani. Sarà quindi fondamentale monitorare l'impatto della pandemia e sfruttare al meglio le risorse del Next Generation EU per poter dotare bambini e ragazzi di quei requisiti minimi che consentano loro di poter essere componenti consapevoli e attivi della società che verrà.

Università e Ricerca

Conseguenze della pandemia sul sistema universitario

In Europa le Istituzioni che erogano istruzione terziaria hanno prontamente reagito alla crisi pandemica offrendo in breve tempo alternative di apprendimento a distanza[62]. I risultati della recente indagine condotta da European Univerity Association

59. Barabanti, P. & Tortora, V. (2016). Uno studio sugli studenti top performer attraverso le prove INVALSI 2015. *INVALSI Working Paper 30*. Roma: INVALSI. Si vedano anche Le Rose & Sacco (2020), già citato, e UNICEF (2019). *Il silenzio dei NEET - giovani in bilico tra rinuncia e desiderio*. Roma: Autore.
60. Stringher, C. et al (in stampa). Learning to learn and assessment: complementary concepts or different worlds? *Educational Research*.
61. Caena, F. & Stringher, C. (2020). Towards a new conceptualization of Learning to Learn. *Revista Aula Abierta*, 49, 3, 207-216.
62. Tale capacità di conversione non è stata omogenea nel mondo secondo IAU Global Survey Report, The impact

(EUA)[63] tra aprile e giugno 2020 forniscono da questo punto di vista un quadro molto positivo: il 95% delle 250 Istituzioni universitarie dell'European Higher Education Area coinvolte ha effettuato, tra aprile e maggio 2020, il passaggio alla didattica a distanza mentre il 5% è riuscito a farlo solo per alcuni corsi. La stragrande maggioranza delle istituzioni indica di avere piani oltre la crisi per esplorare nuovi modi di insegnare (87%) e migliorare la capacità digitale (70%) (EUA 2020). All'inizio del nuovo anno accademico, a Settembre 2020, le Università si sono organizzate al fine di ridurre il numero degli studenti nei campus proponendo una modalità di formazione mista, in parte a distanza e in parte in presenza. Con l'inasprirsi della situazione dei contagi in autunno, la modalità a distanza è diventata la forma di didattica prevalente ed è stata privilegiata la presenza per attività laboratoriali o per gli studenti del primo anno.

Dal lato degli studenti, si sono però registrate disuguaglianze nell'accesso alle tecnologie digitali che si sono riverberate nei risultati accademici. Per il caso italiano, una recente indagine di Almalaurea condotta tra maggio e giugno 2020 su 810 laureati triennali che hanno proseguito i loro studi in un corso di laurea specialistica, ha registrato che il 75% degli intervistati hanno seguito la maggior parte delle lezioni on line mentre il 25% non ha partecipato alle lezioni, dei quali il 18% per difficoltà tecniche. Il diritto all'istruzione in questa fase pandemica dipende dalla disponibilità e accesso a un'adeguata dotazione hardware e connessione internet. Il 40% degli intervistati è riuscito a sostenere tutti gli esami in programma e il 22% non ha sostenuto nessun esame durante la fase di emergenza sanitaria.

La pandemia ha avuto un importante effetto sulla mobilità di studenti e ricercatori, che si è fortemente ridotta. Una prima analisi pubblicata in Aprile 2020 da Erasmus Student Network[64] ha rivelato che il 65% degli studenti ha continuato la mobilità mentre il 25% l'ha interrotta. In una recente indagine condotta dalla Commissione Europea[65] in 117 Istituzioni di istruzione terziaria appartenenti a 17 alleanze tra Università, tra gli aspetti maggiormente influenzati dall'emergenza sanitaria sono stati individuati proprio la mobilità di studenti e docenti e l'organizzazione della didattica e degli esami on line. La stessa indagine[66] riporta un altro elemento ritenuto importante dalle Istituzioni per affrontare le sfide della crisi: il 60% delle Istituzioni afferma che far parte di un network europeo è stato cruciale per condividere buone pratiche e soluzioni su sfide comuni, condividere strumenti IT per l'apprendimento a distanza e risorse online, mantenere i collegamenti internazionali.

Relativamente alla ricerca, una recente indagine[67] che ha coinvolto circa 5000 tra ricer-

---

of covid-19 on higher education around the world, Aprile 2020
https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_covid19_and_he_survey_report_final_may_2020.pdf

63. European University Association, European higher education in the Covid-19 crisis, Settembre 2020 https://www.eua.eu/downloads/publications/briefing_european%20higher%20education%20in%20the%20covid-19%20crisis.pdf

64. Erasmus Student Network, The impact COVID-19 on student exchange in Europe, https://esn.org/covidimpact-report

65. European Commission, European Universities Initiative - Survey on the impact of COVID-19 on European Universities, Maggio 2020 https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/coronavirus-european-universities-initiative-impact-survey-results_en

66. Cfr. nota precedente

67. Indagine condotta da SMARTEN, una rete di ricerca inglese, che ha coinvolto 5000 ricercatori e dottori di ricer-

catori all'inizio della carriera e dottorandi ha rilevato che la pandemia ha avuto un effetto di rallentamento sulle attività di ricerca. La situazione di emergenza sanitaria ha dimostrato l'importanza e la necessità di garantire un accesso aperto e immediato alle pubblicazioni di ricerca e ai relativi dati e la necessità di un migliore coordinamento della ricerca sanitaria anche a livello europeo[68]. Infine bisogna ricordare che la ricerca e sviluppo è individuata dalla Commissione europea come asset strategico fondamentale per superare la crisi pandemica e sostenere la crescita[69].
Gli interventi occorsi durante il 2020, sia di rango primario che secondario, sono principalmente finalizzati a supportare gli istituti della formazione superiore nell'affrontare l'emergenza epidemiologica da COVID–19, attraverso interventi finanziari e attraverso l'adeguamento delle principali iniziative in corso rispetto alla necessità di concentrare le risorse su questo ambito specifico. Non sono comunque mancati altri provvedimenti, sia finanziari che normativi, a ulteriore supporto dello sviluppo del sistema.

Principali interventi finanziari collegati all'emergenza epidemiologica
Norma considerata
Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e ulteriormente modificato dal decreto-legge 34 del 19 maggio 2020 convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, articoli 236 e 238.
"Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca" (Fondo Covid)"
Provvedimenti attuativi
Decreto ministeriale del 14 luglio 2020, n. 294
Descrizione e finalità
Il Fondo, con una dotazione pari a 112 milioni di euro, è finalizzato a misure straordinarie di sicurezza delle sedi, rispetto all'emergenza sanitaria in atto, quali la sanificazione dei locali, l'implementazione delle disposizioni di distanziamento, la dotazione di adeguati dispositivi di protezione individuale e i connessi costi di formazione per la sicurezza. Una parte delle risorse, pari a 62 milioni di euro, sono prioritariamente destinate a iniziative a sostegno degli studenti, attraverso l'acquisto di dispositivi digitali e di quanto necessario per consentire l'accesso da remoto alle banche dati e l'accesso alle risorse bibliografiche, e a misure di pianificazione delle attività delle Istituzioni, anche in relazione all'avvio dell'a.a. 2020/2021, attraverso l'acquisto di dispositivi digitali e di quanto necessario per l'accesso alle piattaforme digitali, finalizzati alla ricerca e alla didattica a distanza.

ca europei https://www.smarten.org.uk/covid-19-study.html
68. European Commission, Survey on the impact of COVID-19 on European Universities European University Association, May 2020, https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/default/files/coronavirus-eui-impact-results-may2020_en.pdf
European Universities Initiative , European higher education in the Covid-19 crisis, Settembre 2020 https://www.eua.eu/downloads/publications/briefing_european%20higher%20education%20in%20the%20covid-19%20crisis.pdf
69. European Commission, The role of research and innovation in support of EuropÈs Recovery from the COVID19 crisis, Maggio 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/documents/ec_rtd_covid19-recovery.pdf

Il Fondo è ripartito tra le varie tipologie di istituti come sintetizzato nella Tabella 1 – Ripartizione del Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università.

Tabella 1 – Ripartizione del Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università

Tipologia istituzione	Importo
Istituzioni universitarie statali	€ 75.000.000
Istituzioni universitarie non Statali	€ 7.000.000
Istituti dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica statali	€ 8.000.000
Istituti dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica non statali	€ 1.000.000
Collegi universitari di merito accreditati	€ 3.000.000
Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR	€ 18.000.000

Estensione esonero totale e parziale dal contributo annuale previsto dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, cc. 252-266

Provvedimenti attuativi

Decreto ministeriale del 26 giugno 2020, n. 234, per le Università Statali e decreto ministeriale del 14 luglio 2020, n. 295, per gli Istituti dell'Alta Formazione Artistica, Musicale (AFAM).

Descrizione e finalità

La finalità dell'intervento è quella di aumentare il numero di studenti universitari e del settore AFAM che, per l'a.a. 2020/2021, possono beneficiare di un'esenzione totale o parziale dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale per l'iscrizione, estendendo l'area "No Tax" istituita dalla l. 232/2016. In particolare, sono esonerati completamente dal pagamento gli studenti che rispettano i requisiti di merito della l. 232/2016 e con ISEE familiare fino a € 20.000 e sono esonerati parzialmente dal pagamento gli studenti che rispettano i requisiti di merito della l. 232/2016 e con ISEE familiare compreso fra 20.001 e fino a € 30.000. L'intervento assicura una copertura finanziaria anche ad eventuali ulteriori interventi di esonero totale o parziale determinati autonomamente dalle università e dagli Istituti AFAM. Lo stanziamento complessivo per rimborsare gli Atenei statali del mancato gettito è pari a 165 milioni di euro mentre quello per rimborsare gli Istituti AFAM è pari a 8 milioni di euro. A ulteriore supporto degli Istituti AFAM, la legge del 27 dicembre 2019, n. 160, (Legge di Bilancio per il 2020) stanzia ulteriori 10 milioni di euro per compensare la perdita di gettito derivante dall'attuazione della No Tax Area prevista dal l.232/2016.

Piano straordinario di investimenti nell'attività di ricerca

Provvedimenti attuativi

Decreto Direttoriale del 16 ottobre 2020, n.1628, e relativo al Bando PRIN 2020.
Gli altri provvedimenti attuativi sono in corso di elaborazione.

Descrizione e finalità

Il Piano straordinario di investimenti nell'attività di ricerca si compone di diversi elementi e va a beneficio delle attività delle Università quanto degli Enti Pubblici di Ricerca. Gli interventi principali consistono ne:

- Piano straordinario per l'assunzione di 3.331 ricercatori a tempo determinato di

cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 presso le Università statali. L'assegnazione delle risorse tra gli Atenei, pari a 200 milioni di euro annui, tiene conto altresì dell'obiettivo di riequilibrare la presenza di giovani ricercatori nei vari territori (art. 238 d.l. 34/2020 convertito con modificazioni dalla l. 77/2020 e art. 19, d.l. 76/2020 convertito con modificazioni dalla l. 120/2020);
- Piano straordinario per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 presso gli Enti di Ricerca per un'assegnazione complessiva pari a 50 milioni di € annui;
- Adozione di un nuovo programma per lo sviluppo di Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) finalizzato a promuovere il sistema nazionale della ricerca, a rafforzare le interazioni tra università e enti di ricerca e a favorire la partecipazione italiana alle iniziative relative ai programmi quadro dell'Unione Europea. Per tale programma sono stanziati 250 milioni di euro per l'anno 2021 e 300 milioni di euro per l'anno 2022;
- Integrazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università per l'anno 2021, di 100 milioni di euro e, a decorrere dall'anno 2022, di 200 milioni di euro, al fine di promuovere l'attività di ricerca svolta dalle università e valorizzare il contributo del sistema universitario alla competitività;
- Sospensione del risparmio di spesa richiesto a Università, Istituti AFAM e Enti pubblici di ricerca nella spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico.

Altri interventi finanziari collegati all'emergenza epidemiologica:
- Ulteriore integrazione di 40 milioni di euro del Fondo per il Diritto allo Studio per l'anno 2020 (art. 236, d.l. 34/2020 convertito con modificazioni dalla l. 77/2020);
- Previsione della possibilità di prorogare di ulteriori 2 mesi la durata dei Corsi di Dottorato per gli studenti che terminano il proprio percorso nell'a.a. 2019/2020, con relativa integrazione della borsa a valere su un'assegnazione dedicata all'interno del Fondo di Finanziamento Ordinario pari a 15 milioni di euro (art. 236, d.l. 34/2020 convertito con modificazioni dalla l. 77/2020). È prevista anche la possibilità di prorogare la durata degli assegni di ricerca per il periodo di tempo corrispondente alla eventuale sospensione dell'attività di ricerca intercorsa a seguito delle misure di contenimento del contagio da Covid-19.

Principali interventi normativi collegati all'emergenza epidemiologica

Norma considerata

Decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, (cd. Decreto Cura Italia), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 20, art. 101.

Descrizione e finalità

Il d.l. 18/2020 raccoglie le prime indicazioni sulle scadenze relative all'a.a. 2019/2020 per la gestione delle carriere degli studenti, universitari e del settore AFAM, e per il personale docente, anche in questo caso sia delle Università che degli Istituti AFAM, e i primi interventi a supporto del sistema della formazione superiore e della ricerca. In particolare, tale decreto legge:

- proroga al 15 giugno 2020 l'ultima sessione delle prove finali per il conseguimento del titolo di studio relative all'anno accademico 2018/2019 e ogni altro termine connesso all'adempimento di scadenze didattiche o amministrative funzionali allo svolgimento delle predette prove;
- riconosce la validità delle attività formative svolte con modalità a distanza ai fini del computo dei crediti formativi universitari (CFU) e accademici (CFA), previa attività di verifica dell'apprendimento, nonché ai fini dell'attestazione della frequenza obbligatoria. La previsione sarà successivamente estesa a tutte le attività formative e di servizio agli studenti (d.l. 104/2020 convertito con modificazioni dalla l. 126/2020), anche ai fini dell'assolvimento dei compiti dei professori e dei ricercatori di ruolo, dell'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera previste dalla normativa e delle valutazioni previste per i ricercatori di tipo a) (rinnovo biennale del contratto) e di tipo b) (passasgio al ruolo di professore associato);
- differisce i vari termini relativi alla procedura per l'acquisizione dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN) per le tornate 2018-2020 e 2020-2022 (art. 101, co. 6). Al riguardo, il D.L. 22/2020 (L. 41/2020) ha anche istituito un VI quadrimestre nella tornata di abilitazione scientifica nazionale 2018-2020 (art. 7-bis);
- per quello che riguarda gli interventi finanziari, istituisce, per l'anno 2020, il "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coereutica e degli enti di ricerca" (v. paragrafo precedente).

Norma considerata

Decreto – legge 8 aprile 2020, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2020, n. 41.

Provvedimenti attuativi

Decreto ministeriale 29 aprile 2020, n. 58.

Descrizione e finalità

Analogamente al precedente, il d.l. 22/2020 si occupa, tra le varie, di definire ulteriormente le indicazioni agli Atenei per la conduzione delle attività didattiche e di ricerca. In particolare, ha demandato ai successivi provvedimenti attuativi la definizione delle modalità di svolgimento diverse da quelle ordinarie, ivi comprese modalità a distanza, per le attività pratiche o di tirocinio previste nell'ambito dei vigenti ordinamenti didattici dei corsi di studio. Nel dettaglio, il decreto ha introdotto la possibilità per gli atenei, di individuare, in deroga a quanto previsto da propri ordinamenti didattici, le modalità più opportune, anche a distanza, per l'espletamento delle attività laboratoriali nonché di seminari, esercitazioni, progetti ed ogni altra attività pratica che deve essere svolta, ove prevista, ai fini del conseguimento del titolo accademico. Nel prevedere apposite modalità per lo svolgimento delle attività laboratoriali, gli atenei garantiscono il rispetto degli obiettivi e delle finalità previsti per le specifiche attività pratiche e laboratoriali dai singoli ordinamenti e regolamenti didattici, nonché il rispetto delle disposizioni normative concernenti la certificazione della frequenza, la valutazione delle attività di laboratorio e il superamento di ogni ulteriore accertamento, laddove previsto. Il d.l. 22/2020 ha inoltre sospeso fino al 30 giugno 2020, poi ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2020, le procedure elettorali degli organi di

università e istituzioni AFAM, prevedendo così la proroga degli organi in carica.

Norma considerata
Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, articolo 19 (d.l. Semplificazioni)
Non sono ancora stati adottati i provvedimenti attuativi previsti.
Descrizione:

- Modifiche alla legge 30 dicembre 2010, n. 240, al fine di semplificare la normativa principalmente riferita a sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, reclutamento dei docenti e accreditamento dei Corsi di Studio. In particolare:
  - Criteri per la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi degli Atenei (art. 1, c. 2, l. 240/2010);
  - Trasferimenti tra docenti di diverse università e inclusione di questi ultimi ai fini del reclutamento di professori esterni all'Ateneo (art. 7, c. 3, e art. 18, c. 4, l. 240/2010);
  - Chiamata di professori presso le Università con indicatore di spese di personale inferiore all'80% riservata a personale già in servizio presso altre università, aventi indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80% e che versano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria;
  - Possibilità di inquadramento nel ruolo di professore associato, nei limiti delle risorse assunzionali a disposizione dell'Ateneo e ferma restando la valutazione positiva prevista dalla norma, per i ricercatori a tempo determinato di cui all'art. 24, c. 3, lett. b) al termine del primo anno di contratto (anziché del terzo anno);
  - Definizione dei periodi di maternità con relativa integrazione del trattamento economico erogato dall'INPS da parte dell'Ateneo per i contratti da ricercatore a tempo determinato (art. 24);
- Revisione delle modalità di accreditamento dei corsi di studio da istituire presso sedi universitarie già esistenti, in coerenza con gli obiettivi di semplificazione delle procedure e di valorizzazione dell'efficienza delle università;
- Equiparazione dei titoli rilasciati dalle Scuole Superiori a Ordinamento Speciale al termine dei corsi ordinari di durata corrispondente ai corsi di secondo livello dell'ordinamento universitario, ivi inclusi i cicli unici, ai titoli di master universitari di II livello. La disposizione si applica anche ai corsi analoghi offerti dalle Scuole Superiori istituite presso gli Atenei che rispettino i requisiti di qualità dell'offerta formativa indicati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca.

Altri interventi normativi collegati all'emergenza epidemiologica:

- Semplificazione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati all'attività di ricerca, trasferimento tecnologico e terza missione per Università statali, Enti di Ricerca pubblici e Istituti dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (art. 4 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126 convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 2019, n. 159). Tali procedure sono state estese anche alle procedure di acquisto di beni e servizi informatici e connettività per la didattica delle università statali e delle istituzioni di alta formazione artistica

musicale e coreutica (art. 236, d.l. 34/2020 convertito con modificazioni dalla l. 77/2020);

- Abilitazione all'esercizio della professione di medico – chirurgo a seguito del conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia previa acquisizione del giudizio di idoneità (Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, art. 102). Il d.l. ha previsto l'abolizione dell'esame di Stato di cui al decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 58/2018, fino ad allora tassello indispensabile ai fini del perfezionamento del percorso didattico formativo degli aspiranti medici. Conseguentemente, il MUR ha provveduto ad adeguare l'Ordinamento didattico della Classe LM/41 Medicina e Chirurgia(decreto ministeriale 2 aprile 2020, n. 8), prevedendo che: "ai sensi dell'articolo 102, comma 1, del decreto legge n. 18/2020, la prova finale dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico afferente alla classe LM-41 in Medicina e Chirurgia ha valore di esame di Stato abilitante all'esercizio della professione di Medico Chirurgo previo superamento del tirocinio pratico valutativo di seguito indicato come disciplinato dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 9 maggio 2018, n. 58. I laureati della classe devono raggiungere le competenze previste dallo specifico profilo professionale". Il D.M. ha quindi provveduto ad integrare gli obiettivi formativi qualificanti della laurea magistrale in Medicina e Chirurgia – Classe LM/41.

Indicazioni agli Atenei sulla conduzione delle attività didattiche e di ricerca

Le Università, gli Istituti AFAM e gli Enti Pubblici di Ricerca sono poi tra i destinatari dei provvedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e relativi alle indicazioni su come condurre le attività ordinarie di didattica, ricerca e servizi nel rispetto delle normative sanitarie nazionali disposte per fronteggiare l'emergenza. In particolare, si applicano a questi istituti il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2020 e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2020. A questi provvedimenti si sono successivamente aggiunte le indicazioni fornite dal Ministro dell'Università e della Ricerca del 4 maggio 2020, n. 798.

Interventi finanziari o di indirizzo per il miglioramento del sistema universitario

Nel corso del 2020, e negli ultimi mesi del 2019, sono stati adottati anche alcuni provvedimenti non strettamente finalizzati a sostenere la formazione superiore e la ricerca nell'affrontare l'emergenza epidemiologia bensì finalizzati ad assicurare il progressivo miglioramento del sistema universitario.

Tra questi provvedimenti si trovano l'adozione delle Linee Generali di Indirizzo al sistema universitario e degli indicatori per il monitoraggio dei risultati per il triennio 2019 – 2021 (decreto ministeriale del 25 ottobre 2019, n. 989) e gli indirizzi per la Valutazione della Qualità della Ricerca del periodo 2015 – 2019 (decreto ministeriale del 29 novembre 2019, n. 1110). Il primo provvedimento include gli indirizzi del Ministro per lo sviluppo del sistema universitario, ivi inclusi gli interventi a favore degli studenti, il quadro delle risorse finanziarie disponibili e le indicazioni per l'accreditamento dei Corsi di studio e delle sedi universitarie. Il secondo provvedimento include le indicazioni fornite al sistema universitario e all'Agenzia Nazionale di Valutazione

dell'Università e della Ricerca, ANVUR, per il processo di valutazione della qualità della ricerca, nonché del trasferimento tecnologico e della valorizzazione dei risultati della ricerca, condotta dalle Università e dagli Enti di Ricerca nel periodo 2015 – 2019. Tra i provvedimenti adottati nel 2019 e attuati nel 2020 è incluso anche il decreto ministeriale del 5 dicembre 2019, n. 1121, relativo al bando per l'assegnazione alle Università statali di finanziamenti relativi al "Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche". Il provvedimento assegna uno stanziamento complessivo di 400 milioni di euro per interventi di edilizia universitaria e acquisto di grandi attrezzature da parte delle Università Statali con riferimento al periodo 2019 – 2033.
In aggiunta ai 3.331 nuovi ricercatori previsti da d.l. 34/2020, il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, prevede l'assunzione di 1.607 ricercatori a tempo determinato di cui all'art. 24, c. 3, lett. b), assegnando 96,5 milioni di euro per l'anno 2021 e di 111,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, alle Università statali (decreto ministeriale di attuazione del 14 maggio 2020, n. 83). I criteri di assegnazione delle risorse sono analoghi a quelli utilizzati per il d.l. 34/2020. Gli interventi a supporto del reclutamento per il 2020 previsti dal medesimo d.l. 162/2019 sono completati da un Piano straordinario per la progressione di carriera di circa 1.034 ricercatori a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, assegnando alle università a partire dall'anno 2022 15 milioni di euro annui (decreto ministeriale di attuazione del 14 maggio 2020, n. 84).
L'edilizia universitaria è stato un ulteriore ambito di intervento, con l'adozione del decreto del 31 maggio 2020, n. 81 che attribuisce le risorse stanziate nel Fondo per l'edilizia universitaria dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160. In particolare, le risorse pari a complessivamente 60 milioni di euro sono destinate al cofinanziamento dei programmi d'intervento delle Istituzioni universitarie statali, comprese quelle ad ordinamento speciale, attuati nel corso del 2020, finalizzati al potenziamento delle infrastrutture tecnologiche per la digitalizzazione della didattica e dei servizi agli studenti, ivi compresi i costi necessari all'utilizzo delle stesse quali, tra gli altri, quelli connessi all'installazione e alla formazione del personale, l'acquisto di dispositivi hardware e di licenze software.
Infine, nel corso del 2020, al fine di potenziare la formazione universitaria di tipo professionalizzante, sono state istituite 3 nuove classi di laurea ad orientamento professionale, ovvero in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio, in professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali, e in professioni tecniche industriali e dell'informazione (decreto ministeriale del 12 agosto 2020, n. 446).

Processo: Valutazioni ANVUR didattica e ricerca universitaria

Per quanto riguarda l'attività di valutazione della didattica, l'ANVUR ha proseguito con le procedure di accreditamento iniziale e periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio e delle Scuole Superiori ad Ordinamento Speciale nell'ambito del sistema nazionale di "Accreditamento, Valutazione Periodica, Autovalutazione" (denominato AVA).
In linea con quanto stabilito dalle Linee guida europee (ESG[70]), le procedure hanno

70. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (https://enqa.eu/index.php/home/esg/)

l'obiettivo di migliorare la qualità della didattica e della ricerca svolte negli Atenei, attraverso l'applicazione di un modello di Assicurazione della Qualità (AQ) fondato su procedure interne di progettazione, gestione, autovalutazione e miglioramento delle attività formative e scientifiche e su una verifica esterna effettuata in modo chiaro e trasparente. I criteri e requisiti definiti da ANVUR sulla base delle line di indirizzo ministeriali, tengono conto degli input (progetto didattico), della qualità dei processi interni (livelli di trasparenza, efficienza ed equità) e degli output (indicatori di risultato), con elementi di flessibilità in grado di far emergere nella valutazione gli aspetti peculiari e le caratteristiche proprie della Sede, Corso o Dipartimento oggetto di valutazione.

Il 2019 è stato per il comparto Università caratterizzato da un indirizzo politico di apertura e invito all'ampliamento dell'offerta formativa. Infatti, il Decreto Ministeriale n. 989 del 25 ottobre 2019, relativo alle "*Linee Generali di indirizzo della programmazione delle università 2019-2021*", presenta due importanti novità in questo ambito rispetto agli anni precedenti: la possibilità di proporre l'istituzione di nuove Istituzioni universitarie non statali (con esclusione di Università telematiche); la possibilità di presentare nell'ambito della procedura di accreditamento iniziale dei nuovi corsi anche corsi magistrali a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e protesi dentaria.

Coerentemente con il trend degli ultimi anni, il numero di corsi di studio presentati dagli atenei e sottoposti a valutazione da parte dell'ANVUR ai fini dell'accreditamento iniziale è cresciuto costantemente. Nell'anno 2020 sono infatti stati oggetto di valutazione ai fini dell'accreditamento iniziale un totale di 201 nuovi corsi, di cui 8 corsi magistrali a ciclo unico di Medicina e Chirurgia e 1 corso magistrale a ciclo unico di Odontoiatria e Protesi dentaria. Al termine delle valutazioni, circa il 95% sono stati accreditati dal MUR e potranno quindi essere attivati a partire dall'a.a. 2020/2021.

Per quanto riguarda invece l'Accreditamento periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19 le visite in loco condotte dalle commissioni di esperti (anche internazionali) sono state riprogrammate spostandole avanti di un semestre; per le visite del secondo semestre 2020, è prevista una modalità esclusivamente *online*, al fine di ridurre al minimo i rischi di contagio.

Entro il 2021 tutti i 91 atenei del sistema nazionale (statali, non statali, telematici) e le 6 Scuole Superiori a Ordinamento Speciale saranno state oggetto di visita. Più nello specifico, alle 83 visite svolte finora, si aggiungeranno le 14 (13 atenei + 1 Scuole Superiore a Ordinamento Speciale) previste tra dicembre 2020 e giugno 2021.

Riguardo all'accreditamento internazionale delle procedure di valutazione adottate da ANVUR, a seguito dell'importante accreditamento ricevuto da parte dell'*European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA[71]), sono proseguiti i lavori per l'inserimento dell'Agenzia nel registro europeo ufficiale dell'*European Higher Education Area*, ovvero l'*European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR).

Infine, su invito del Ministero, l'ANVUR ha cominciato i lavori finalizzati all'accreditamento da parte della *World Federation for Medical Education* (WFME). Il successo di questa procedura è assolutamente necessario per garantire l'accesso dei laureati italia-

71. Associazione internazionale deputata ad attestare la conformità delle procedure di accreditamento utilizzate nel sistema universitario nazionale con le linee guida europee.

ni in medicina e chirurgia alle scuole di specialità medica degli Stati Uniti d'America[72].
Per quanto riguarda il reclutamento dei docenti universitari, nell'ultimo anno l'Abilitazione Scientifica Nazionale, requisito necessario per l'accesso ai ruoli di Professore di prima e seconda fascia nelle Università italiane, ha continuato ad essere svolta sulla base dei criteri e parametri per la selezione delle Commissioni e per la formulazione dei giudizi sui candidati definiti nel Decreto Ministeriale n. 120 del 7 giugno 2016.
In particolare nell'ultimo anno (nov 2019-nov 2020, momento in cui si scrive) è stato svolto un bando per candidati relativo al V quadrimestre del bando 2018-2020 avviato dal Decreto Direttoriale n. 2175 del 9 agosto 2018. Inoltre la Legge 6 giugno 2020, n.41 recante la conversione del Decreto Legge 8 aprile 2020 n.22, con l'inserimento dell'articolo 7 bis (Disposizioni urgenti in materia di abilitazione scientifica nazionale) ha istituito un VI e ulteriore quadrimestre nell'ambito della tornata di ASN 2018-2020 in relazione al quale i Candidati potranno presentare domanda entro e non oltre il 12 novembre 2020. Le Commissioni avranno termine per concludere i lavori riferiti a tale ultimo quadrimestre sino al 15 marzo 2021. A tal fine l'incarico delle Commissioni nazionali è stato prorogato fino al 30 giugno 2021.
É anche proseguito l'accreditamento dei dottorati di ricerca. In particolare per quanto riguarda i corsi di dottorato di ricerca, è stato accreditato il ciclo XXXVI sulla base Linee guida per l'accreditamento da parte del Ministero secondo la nota MIUR del 1 febbraio 2019.
Un'altra importante novità nell'ultimo anno per il sistema universitario riguarda l'inizio del terzo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR 2015-2019), formalizzato con il Decreto Ministeriale n. 1110 del 29 novembre 2019, successivamente integrato e modificato dal DM n. 444 del 11 agosto 2020. La VQR 2015-2019 è finalizzata alla valutazione dei risultati della ricerca scientifica e delle attività di terza missione del periodo 2015-2019 dalle Università Statali e non Statali, dagli Enti di Ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, su richiesta esplicita con partecipazione ai costi dell'esercizio di valutazione. Nel corso del 2021 i 18 gruppi di esperti della valutazione valuteranno i prodotti della ricerca e i casi di studio conferiti dalle Istituzioni. La pubblicazione dei risultati dell'esercizio avverrà entro il 15 marzo 2022.

Prodotto: dati di output con aggiornamento su numero laureati e confronto con dati comparativi internazionali o europei

I dati EUROSTAT evidenziano come l'Italia sia ancora tra gli ultimi Paesi EU per percentuale di popolazione in possesso di un titolo universitario (considerati tutti i livelli ISCED compreso tra 5 e 8, cfr. Tabella 2 - Percentuale di popolazione (16-64 anni) in possesso di un titolo di studio universitario (ISCED da 5 a 8)).

72. Secondo quanto stabilito dalla Educational Commission for Foreign Medical Graduates (ECFMG https://www.ecfmg.org/), dal 2024 potranno accedere a tali scuole solo gli studenti laureati in corsi di studio accreditati da Agenzie a loro volta accreditate dalla WFME.

Tabella 2 - Percentuale di popolazione (16-64 anni) in possesso di un titolo di studio universitario (ISCED da 5 a 8)

Paese	2015	2016	2017	2018	2019
Lussemburgo	35,2	36,4	34,1	38,3	41,0
Irlanda	39,0	39,5	40,4	40,5	40,7
Regno Unito	37,6	38,3	38,7	39,3	40,6
Cipro	36,4	37,6	38,1	39,4	40,0
Svizzera	34,2	35,4	36,8	37,7	38,6
Finlandia	35,5	35,9	36,4	37,3	38,5
Lituania	33,2	34,1	34,8	36,1	37,9
Svezia	34,0	35,3	36,0	37,1	37,8
Islanda	31,7	33,4	35,3	36,5	37,7
Norvegia	36,7	36,8	36,8	37,5	37,7
Estonia	33,3	34,1	34,7	35,9	36,5
Spagna	32,1	32,7	33,2	34,0	35,1
Paesi Bassi	30,5	31,0	32,1	33,0	34,8
Francia	30,5	31,0	31,4	32,8	33,7
Danimarca	30,2	30,9	32,1	32,4	33,1
Lettonia	28,1	29,5	30,0	30,1	31,4
Austria	28,1	28,9	29,7	30,1	31,1
Slovenia	26,6	27,2	28,7	28,7	29,3
Polonia	24,4	25,2	26,3	27,2	28,2
Grecia	25,4	26,4	27,2	27,7	27,8
Malta	19,9	20,3	22,1	24,6	26,1
Germania	23,8	24,4	24,8	25,2	25,9
Bulgaria	24,1	24,4	24,5	24,8	24,7
Portogallo	20,7	21,5	21,7	22,5	23,8
Slovacchia	18,9	19,7	20,7	22,0	23,1
Ungheria	20,9	20,6	20,9	21,7	22,5
Croazia	19,7	20,0	20,6	22,0	22,0
Montenegro	20,0	21,2	20,6	20,3	21,8
Repubblica Ceca	19,8	20,6	21,4	21,7	21,6
Serbia	18,7	19,4	19,8	20,4	20,6
Turchia	14,8	16,0	16,6	17,3	18,4
Macedonia del nord	16,2	17,9	18,0	17,6	18,3
Italy	15,5	15,7	16,5	17,1	17,4
Romania	15,0	15,1	15,3	15,5	16,0
European Union - 15 Paesi	**28,0**	**28,6**	**29,2**	**29,9**	**30,8**
Euro area - 19 Paesi	**25,9**	**26,5**	**27,1**	**27,9**	**28,7**
European Union - 27 Paesi	**25,2**	**25,7**	**26,4**	**27,1**	**27,9**
European Union - 28 Paesi	**26,7**	**27,3**	**27,9**	**28,7**	**29,5**

Fonte: elaborazione AVNUR su dati Eurostat, Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators [edat_lfse_03]

Tuttavia, l'ultimo anno accademico concluso 2018/2019 conferma il trend positivo degli ultimi anni rispetto al numero complessivo di Laureati in Italia, con un aumento di circa 9.000 unità rispetto all'a.a. precedente. La Tabella 3 - Laureati per Macrotipo Laurea e area geografica dell'Ateneo, per anno solare riporta il totale dei laureati per macrotipo e area geografica, dalla quale si evidenzia come questo trend sia maggiormente marcato per l'area del Nord-Ovest e meno evidente per il Centro e Sud e Isole.

Tabella 3 - Laureati per Macrotipo Laurea e area geografica dell'Ateneo, per anno solare

		Triennali	Biennali	Magistrali a Ciclo Unico	**Totale di riga**
2017	Nord-Ovest	50.031	28.408	8.070	**86.509**
	Nord-Est	36.033	19.875	6.856	**62.764**
	Centro	42.647	23.126	10.042	**75.815**
	Sud e Isole	52.036	23.610	15.541	**91.187**
	Totale di colonna a.s.	**180.747**	**95.019**	**40.509**	**316.275**
2018	Nord-Ovest	52.017	30.323	8.342	**90.682**
	Nord-Est	37.050	20.686	6.908	**64.644**
	Centro	43.193	23.927	10.238	**77.358**
	Sud e Isole	53.397	23.899	15.540	**92.836**
	Totale di colonna a.s.	**185.657**	**98.835**	**41.028**	**325.520**

Fonte: elaborazione ANVUR su dati MIUR open data (http://ustat.miur.it/opendata) – aggiornamento 5 agosto 2020.

Relativamente al monitoraggio delle carriere degli studenti, possiamo avvalerci dell'ausilio degli indicatori di *outcome* della didattica sviluppati da ANVUR e riferiti principalmente ai percorsi di studio e regolarità delle carriere degli studenti, al livello di internazionalizzazione, alla soddisfazione degli studenti e i loro esiti occupazionali. Tra questi, la percentuale di studenti che proseguono al secondo anno nello stesso corso e la percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del corso sono mostrati nelle Tabella 4 - Percentuale di studenti che proseguono al secondo anno nello stesso corso di Studio, per anno accademico e per area geografica della sede del corso (iC14 della SMA) e 5, rispettivamente.
Nello specifico, la Tabella 4 - Percentuale di studenti che proseguono al secondo anno nello stesso corso di Studio, per anno accademico e per area geografica della sede del corso (iC14 della SMA) mostra che a livello nazionale per l'a.a. 2018/2019 circa l'80% degli studenti è passato al secondo anno rimanendo nello stesso corso. Questo significa che quasi il 20% degli studenti ha deciso di abbandonare il proprio corso al termine del primo anno (passando a un altro corso o abbandonando del tutto gli studi).

Tabella 4 - Percentuale di studenti che proseguono al secondo anno nello stesso corso di Studio, per anno accademico e per area geografica della sede del corso (iC14 della SMA)

Anno accademico	Corso Macroregione	Totale immatricolati che proseguono al secondo anno nello stesso corso	Totale immatricolati	Valore Indicatore
2014/2015	Nord-Ovest	80.308	97.219	82,61%
	Nord-Est	58.228	69.176	84,17%
	Centro	68.144	85.564	79,64%
	Sud e Isole	77.459	99.117	78,15%
Totale nazionale 2014/2015		284.139	351.076	80,93%
2015/2016	Nord-Ovest	84.581	100.623	84,06%
	Nord-Est	61.082	72.448	84,31%
	Centro	70.405	88.105	79,91%
	Sud e Isole	77.960	98.674	79,01%
Totale nazionale 2015/2016		294.028	359.850	81,71%
2016/2017	Nord-Ovest	89.217	105.694	84,41%
	Nord-Est	65.280	76.887	84,90%
	Centro	74.393	94.375	78,83%
	Sud e Isole	83.658	105.493	79,30%
Totale nazionale 2016/2017		312.548	382.449	81,72%
2017/2018	Nord-Ovest	91.253	109.798	83,11%
	Nord-Est	68.494	81.961	83,57%
	Centro	74.208	94.226	78,76%
	Sud e Isole	85.069	107.722	78,97%
Totale nazionale 2017/2018		319.024	393.707	81,03%
2018/2019	Nord-Ovest	95.785	114.496	83,66%
	Nord-Est	69.803	83.360	83,74%
	Centro	73.860	96.172	76,80%
	Sud e Isole	90.111	114.642	78,60%
Totale nazionale 2018/2019		329.559	408.670	80,64%

Fonte: ANVUR, indicatori per il monitoraggio annuale di sedi e corsi di studio, elaborazioni di dati MIUR Anagrafe nazionale studenti (ANS) – estrazione ottobre 2020.

Non si osservano particolari variazioni negli ultimi cinque anni accademici, né particolari differenze per aree geografiche: gli studenti del Nord tendono a proseguire dopo il primo anno nello stesso corso di studi in più dell'80% dei casi, mentre nel resto del Paese (e particolarmente per il Centro) la percentuale scende di qualche punto percentuale sotto l'80%.

La Tabella 5 - Percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del CdS (iC17 della SMA) mostra come a livello nazionale la percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del corso sia bassa, circa il 55% nell'a.a. 2017/2018. Tale situazione risulta più grave nel Sud e Isole.

Tabella 5 - Percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del CdS (iC17 della SMA)

Anno accademico	Corso Macroregione	Numero di studenti laureati entro il primo anno fuori corso	Numero di studenti immatricolati (senza carriera pregressa) N+1 anni prima	Valore Indicatore
2014/2015	Nord-Ovest	48.876	90.459	54,03%
	Nord-Est	35.269	63.170	55,83%
	Centro	35.665	79.315	44,97%
	Sud e Isole	36.594	98.881	37,01%
Totale nazionale 2014/2015		156.404	331.825	47,13%
2015/2016	Nord-Ovest	53.345	90.906	58,68%
	Nord-Est	37.334	64.134	58,21%
	Centro	40.254	83.223	48,37%
	Sud e Isole	42.559	102.548	41,50%
Totale nazionale 2015/2016		173.492	340.811	50,91%
2016/2017	Nord-Ovest	57.162	94.345	60,59%
	Nord-Est	41.667	67.274	61,94%
	Centro	43.646	84.802	51,47%
	Sud e Isole	46.328	102.917	45,01%
Totale nazionale 2016/2017		188.803	349.338	54,05%
2017/2018	Nord-Ovest	63.208	103.545	61,04%
	Nord-Est	46.917	74.371	63,09%
	Centro	46.513	91.045	51,09%
	Sud e Isole	47.694	101.427	47,02%
Totale nazionale 2017/2018		204.332	370.388	55,17%
2018/2019	Nord-Ovest	50.728	107.282	47,28%
	Nord-Est	38.215	78.436	48,72%
	Centro	33.591	95.415	35,21%
	Sud e Isole	36.140	108.713	33,24%
Totale nazionale 2018/2019		158.674	389.846	40,70%

Fonte: ANVUR, indicatori per il monitoraggio annuale di sedi e corsi di studio, elaborazioni di dati MIUR Anagrafe nazionale studenti (ANS) – estrazione ottobre 2020.

Questo dato tiene in considerazione gli abbandoni del sistema universitario, i cambi di corso, e ovviamente i casi relativi alle carriere che si prolungano oltre i due anni fuori corso. Gli ultimi anni sono caratterizzati da un trend positivo. Si sottolinea infine che il dato nazionale del 40,70% riportato in tabella relativo all'a.a. 2018/2019 è basato su una estrazione dati di ottobre 2020 e, considerata la possibilità di laurearsi in sessioni nell'anno successivo a quello di conclusione del corso, risulta quindi parziale.
Riguardo al progetto TECO di misurazione degli esiti degli apprendimenti degli studenti universitari (riepilogo delle rilevazioni effettuate in Tabella 6. Riepilogo Rilevazioni TECO – Prove testate e partecipazione al test).

Tabella 6. Riepilogo Rilevazioni TECO – Prove testate e partecipazione al test

Edizione	Prove TECO-T testate	Prove TECO-D testate	Atenei partecipanti	Studenti Testati
TECO 2016	Literacy; Numeracy	/	5	854
TECO 2017 (primavera)	Literacy; Numeracy	/	5	1.460
TECO 2017 (autunno)	Literacy; Numeracy	3	27	12.510
TECO 2018	Literacy; Numeracy	3	26	10.148
TECO 2019	Literacy; Numeracy; Problem Solving; Civics	12	47	c.a. 23.000

Fonte: ANVUR

La rilevazione del 2019 è stata caratterizzata da importanti novità: l'inserimento di ulteriori aree all'interno della parte disciplinare del test (TECO-D[73]); la validazione di due nuovi ambiti trasversali: *Problem Solving* e *Civics*. Pertanto, un gruppo selezionato di studenti ha risposto, oltre alle prove TECO-D, alle domande dei due nuovi ambiti per consentirne la validazione. Questa selezione ha coinvolto solo gli studenti di Tecniche di Radiologia Medica, di Pedagogia e Filosofia. Tutti gli altri studenti hanno risposto prima alle prove trasversali di *Literacy* e *Numeracy* e poi alle loro prove disciplinari. La rilevazione TECO-2019 ha coinvolto ben 12 aree disciplinari con un totale di 183 Corsi di Studio e quasi 22.000 studenti[74] (Tabella 7 - Rilevazione TECO-2019 – Corsi di Studio e studenti partecipanti).

Tabella 7 - Rilevazione TECO-2019 – Corsi di Studio e studenti partecipanti

Partecipazione TECO-2019		
Area disciplinare del TECO-D (codice Classe di Laurea)	Corsi	Studenti
Filosofia (L-5)	13	291
Pedagogia (L-19)	24	2.356
Dietistica (L-SNT/3)	11	387
Fisioterapia (L-SNT/2)	20	2.689
Infermieristica (L-SNT/1)	23	10.607
Infermieristica pediatrica (L-SNT/1)	5	209
Logopedia (L-SNT/2)	13	875
Neuro e Psicomotricità dell'età evolutiva (L-SNT/2)	8	633
Ostetricia (L-SNT/1)	15	1.051
Tecniche di laboratorio biomedico (L-SNT/3)	21	889
Tecniche di radiologia medica (L-SNT/3)	23	1.267
Terapia occupazionale (L-SNT/2)	7	534
Totale	**183**	**21.788**

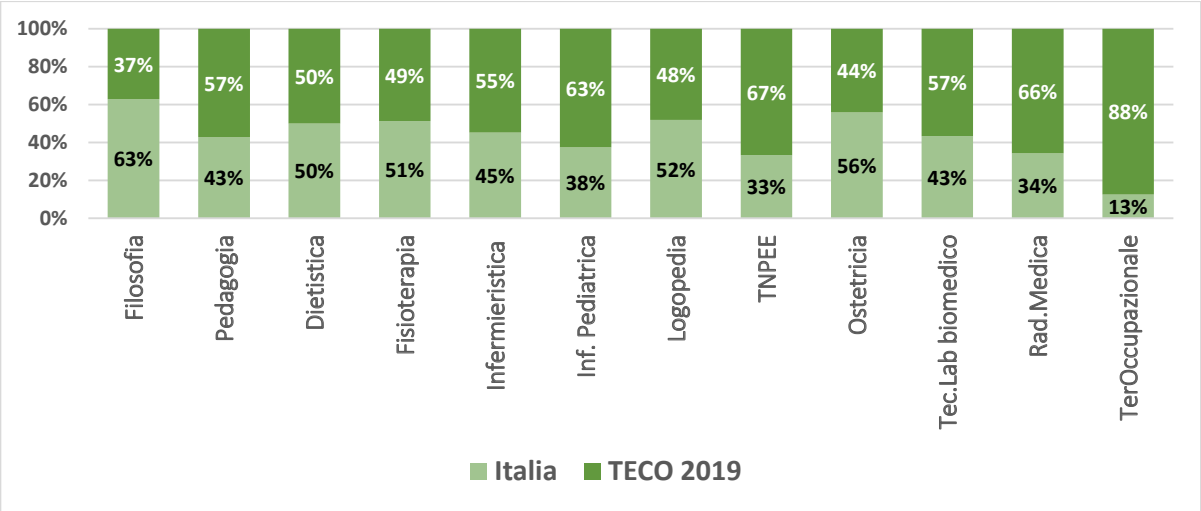
Fonte: ANVUR

73. Oltre a Infermieristica, Fisioterapia e Tecniche di Radiologia Medica, si sono aggiunte Infermieristica pediatrica, Tecniche della Neuro e Psicomotricità dell'Età Evolutiva, Logopedia, Terapia Occupazionale, Dietistica, Ostetricia, Tecniche di laboratorio Biomedico, Pedagogia e Filosofia

74. Alcune sedi hanno partecipato al solo TECO *trasversale* e non sono presentate in Tabella 2

Nonostante per la maggior parte delle aree fosse la prima esperienza di rilevazione TECO[75], considerando la presenza su scala nazionale dei CdS e l'effettiva partecipazione dei CdS al TECO si evince come in quasi tutte le aree circa la metà dei CdS abbia partecipato al TECO (Grafico 1 - Rilevazione TECO 2019 - Partecipazione effettiva e potenziale degli Atenei).

Grafico 1 - Rilevazione TECO 2019 - Partecipazione effettiva e potenziale degli Atenei



Fonte: ANVUR

In particolare, l'area di Terapia Occupazionale ha coinvolto quasi tutti i CdS effettivamente esistenti (88%), seguito da Tecniche della Neuro e Psicomotricità dell'Età Evolutiva (67%) e Tecniche di Radiologia Medica (66%).
Alla luce del complesso e mutevole scenario in cui si apre l'a.a. 2020/21, l'ANVUR ha deciso di garantire la rilevazione TECO[76] apportando alcuni cambiamenti che ne consentano un'efficace gestione:

1. nel rispetto delle normative vigenti in materia di distanziamento sociale e prevenzione della diffusione del virus Covid-19, **si prevede che la rilevazione avvenga da remoto**, con ciascuno studente e il tutor d'aula collegati da casa con il proprio pc personale. Il sistema prevede il riconoscimento degli studenti, il blocco delle pagine web e la gestione dell'aula virtuale tramite un tutor d'aula.
2. si prevedono 2 finestre di somministrazione: la prima dal 20 ottobre al 31 dicembre 2020, la seconda dal 01 marzo al 31 maggio 2021. Ciascun gruppo disciplinare definisce le proprie specifiche finestre di rilevazione, così da garantire uniformità a livello nazionale. Ad esempio, un'area disciplinare potrà decidere di far svolgere il TECO ai propri studenti solamente in una delle due finestre di rilevazione, oppure dedicare la prima finestra a un gruppo selezionato di studenti (es., matricole) e la seconda a un altro gruppo (es. fine terzo anno/laureandi).
3. Le competenze trasversali rilevate saranno per tutti *Literacy, Numeracy, Problem*

75. Tutte le aree tranne Infermieristica, Fisioterapia e Tecniche di radiologia medica
76. Come nell'edizione precedente, la rilevazione TECO-2020 verrà interamente svolta su piattaforma CINECA

Solving e Civics, organizzate in un unico test della durata complessiva di 60 minuti. Sono previsti due fascicoli paralleli di TECO-T che verranno assegnati in maniera casuale agli studenti, anche all'interno della stessa aula virtuale.

4. I TECO-D che verranno somministrati saranno i seguenti 14: Pedagogia, Filosofia, Psicologia, Lettere Classiche e Lettere Moderne e alcune delle Professioni Sanitarie (Infermieristica, Fisioterapia, Tecniche di Radiologia Medica, Infermieristica pediatrica, Neuro e Psicomotricità dell'Età Evolutiva, Logopedia, Terapia Occupazionale, Dietistica, Ostetricia, Tecniche di laboratorio Biomedico). I test disciplinari sono specifici per Corso di Laurea e prevedono tutti lo stesso tempo di somministrazione pari a 90 minuti.

Quella di TECO continua a essere la prima esperienza del genere in Italia nell'ambito della formazione superiore e continua a guadagnare l'interesse di valutatori e studiosi di altri Paesi. L'Agenzia auspica di poter pervenire in pochi anni, con la collaborazione del mondo accademico, all'implementazione di un sistema nazionale che porti alla definizione di uno o più indicatori di risultato sulla formazione impartita da affiancare a quelli attualmente utilizzati nel sistema AVA.

Conclusioni e prospettive per Università e Ricerca

In tema di semplificazione, l'ANVUR ha istituito diversi gruppi di lavoro coinvolgendo i principali portatori di interesse esterni. In particolare, un tavolo sta operando una importante revisione delle procedure di accreditamento delle istituzioni e dei corsi in un'ottica di integrazione (inserendo elementi legati alla valutazione della performance organizzativa e delle attività di terza missione), di maggiore attenzione ai risultati, nonché di complessiva semplificazione procedurale.

Il tavolo è affiancato anche da un gruppo di lavoro sulla didattica a distanza nelle università. Con la raccolta di dati e informazioni sull'utilizzo da parte degli atenei di questa modalità di didattica, anche in risposta alla pandemia da COVID-19, l'ANVUR potrà mettere a fattor comune le esperienza più significanti in termini di innovazione e permettere un aggiornamento degli strumenti valutativi in essere.

Conclusioni del Comparto Conoscenza: Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca

La pandemia ha avuto un impatto devastante dal suo esordio e potenzialmente grave anche in futuro. Tale impatto non è dato solo dall'immediatezza della chiusura di scuole e università, ma dalla possibile perdita di competenze e di periodi sensibili per acquisirle, specie in tenera età. Per questo, sarà importante osservare, misurare e valutare le perdite, in ogni ordine scolastico e a livello universitario, in modo da poter studiare strategie per mitigarne gli effetti a lungo termine.[77] La resilienza dei ministeri, MI e MUR, apre interessanti prospettive di innovazione di sistema attraverso la didattica a distanza, che pure non può essere una soluzione per tutti i discenti. Minore l'età dei bambini, maggiore la necessità di didattica in presenza. La pandemia ha semmai evidenziato la centralità della scuola come agenzia di socializzazione in-

77. Sole 24 Ore del 27 novembre 2020 http://scuola24.ilsole24ore.com/art/scuola/2020-11-25/la-perdita-gli-*studenti*-va-calcolata-e-recuperata-132626.php?uuid=ADruHW4&cmpid=nlqs

sostituibile per le nuove generazioni e ha slatentizzato qualcosa che si tendeva a dare per scontato: l'intensa relazione degli studenti con i docenti e con i pari può essere fonte di benessere, crescita civile e sociale e di competenze cognitive e socio-emotive chiave per il futuro. Forme surrogate di istruzione a distanza potranno essere complementari a quelle in presenza, ma non sostituire queste ultime. Da sottolineare quindi la consapevolezza sociale diffusa dell'importanza dell'Istruzione, emersa "grazie a" (o a causa della) pandemia, che è il portato positivo di un'esperienza per il resto gravemente traumatica.

Andreas Schleicher, direttore della Direzione Education and Skills dell'OCSE, così scrive:
Our capacity to react effectively and efficiently in the future will hinge on governments' foresight, readiness and preparedness. Through their role in developing the competencies and skills needed for tomorrow's society, education systems will need to be at the heart of this planning[78].

78. Schleicher, A. (2020). *The impact of COVID-19 on education - Insights from Education at a Glance 2020*. Paris: OECD, 26.

3.5. AMBIENTE

3.5.1. CONTRIBUTO A CURA DEL DIPARTIMENTO PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA E GLI INVESTIMENTI VERDI

3.5.1.1. Premesse

Nel corso dell'anno 2020, segnato dalle difficoltà d'interazione dovuta all'emergenza epidemiologica da Covid-19, il Dipartimento, in raccordo con le altre strutture del MATTM- si è adoperato per garantire nelle materie di competenza, il livello di servizi offerti alle imprese e ai cittadini, assicurandone la migliore qualità.

Nel suddetto anno, il regime ordinario di lavoro per i dipendenti dell'amministrazione è stato lo smart-working, modalità che ha apportato un cambiamento rilevante in termini di organizzazione del lavoro, contribuendo ad accrescerne la produttività complessiva.

Tutto ciò premesso, in attuazione di quanto disposto ex art. 9 della legge 4 marzo 2009, n. 15, tutte le Direzioni Generali facenti parte dello scrivente Dipartimento hanno provveduto a fornire riscontro alle istanze di accesso agli atti pervenute alle Direzioni medesime, nonché a fornire supporto a cittadini ed imprese sulle tematiche ambientali istituzionalmente di competenza.

Inoltre, hanno provveduto prontamente alla pubblicazione sul sito istituzionale del MATTM nella sezione Amministrazione trasparente, dei documenti per i quali le norme primarie richiedono tale pubblicazione, al fine di garantire la trasparenza e la dovuta informazione ai soggetti interessati.

Si rappresentano di seguito, le attività compiute nell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese di competenza della Direzione Generale per l'economia circolare e dalla Direzione Generale per il clima, l'energia e l'aria dello scrivente Dipartimento.

Direzione Generale per l'Economia circolare

Nell'ambito delle attività specifiche svolte nel corso del 2020, considerato che il MATTM è titolare di diverse competenze riguardo ai soggetti che gestiscono rifiuti, la Direzione ECI ha proseguito l'attività di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione, di approvazione degli statuti adeguati trasmessi dai consorzi, di vigilanza e controllo sull'operato dei sistemi di gestione dei rifiuti, sia in termini di tutela ambientale e dunque di raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo, sia sotto il profilo della gestione del contributo ambientale.

Ulteriore servizio rilasciato dall'Amministrazione riguarda l'autorizzazione al transito attraverso il territorio delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti. In tal caso, nel primo periodo dall'emergenza epidemiologica fino a settembre 2020, il MATTM si è avvalso della facoltà di rilasciare il tacito consenso alle autorizzazioni al transito, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento CE 1013/2006, in luogo di una nota scritta di autorizzazione al transito e del relativo documento di notifica debitamente firmato e timbrato. Dal mese di ottobre 2020 invece, nonostante la particolare situazione, il MATTM ha seguito la procedura ordinaria definita dal Regolamento.

La Direzione ECI inoltre, al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali e alle esigenze manifestate nel corso degli anni dai soggetti operanti in ambito ambientale, ha assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione dei Decreti Legislativi nn. 116, 118, 119 e 121 del 3 settembre 2020 con i quali sono state recepite le Direttive (UE) 2018/849, 2018/851 e 2018/852 sull'economia circolare prevedendo, tra l'altro, i requisiti dei regimi di responsabilità del produttore (e.p.r.), l'incremento degli obiettivi di riciclo dei rifiuti urbani (ad almeno il 55% entro il 2025, al 60% entro

il 2030 e al 65% entro il 2035) ed al contempo la diminuzione dell'uso delle discariche, il cui ricorso dovrà essere inferiore al 10% entro il 2035.
Si evidenzia che l'attuazione delle sopracitate Direttive consentirà al nostro Paese di poter intraprendere con maggior slancio la transizione verso un'economia circolare progettata per auto-rigenerarsi, finalizzata a favorire il riutilizzo ed il riciclo dei beni usati permettendo al contempo una riduzione delle risorse naturali ed energetiche utilizzate in fase produttiva. In tal modo, sarà possibile realizzare una politica ambientale sostenibile in grado di contrastare efficacemente l'emergenza ambientale in atto e che, in un prossimo futuro, permetterà ai cittadini di riconnettersi con la comunità e con il territorio offrendo nuove possibilità ambientali, sociali ed economiche alle future generazioni.
Per quanto concerne, infine, l'attività di promozione dell'economia circolare, la Direzione ECI ha garantito il supporto ai soggetti beneficiari di cofinanziamento pubblico, verificandone le necessarie rendicontazioni dei progetti finanziati tramite apposito bando ed ha organizzato in modalità di videoconferenza incontri con operatori del settore finalizzati a migliorare la gestione delle filiere dei rifiuti, promuovendo molteplici attività di interlocuzione volte ad approfondire la fattibilità della creazione di nuove filiere di rifiuti attualmente non presidiati o aventi sistemi di gestione non adeguatamente strutturati.
Occorre, inoltre, evidenziare il rilevante impegno profuso sul tema della digitalizzazione degli adempimenti in materia di rifiuti attinente ai nuovi obblighi previsti dal sistema per la tracciabilità dei rifiuti.
In tal senso, la complessa revisione del quadro normativo derivante dal recepimento della direttiva 2018/851/UE che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, in particolare la parte relativa alla responsabilità della gestione dei rifiuti ed agli adempimenti in materia di tracciabilità, trae origine dalla necessità di impostare un nuovo paradigma in tema di tracciabilità dei rifiuti, ponendo le basi ad un sistema che dovrà garantire fruibilità e semplificazione, nonché essere funzionale all'adozione di politiche di sviluppo.
La nuova definizione di sistema di tracciabilità dei rifiuti, quale insieme delle procedure e degli strumenti che garantiscono la tracciabilità dei rifiuti ed integrati nel "Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti", rappresenta il punto di partenza per l'evoluzione delle metodologie finalizzate ad ottenere un flusso di dati riguardanti i rifiuti per l'intero territorio geografico dello Stato.
Attualmente gli strumenti e le procedure di tracciabilità dei rifiuti sono integrati nel nuovo sistema informatico, il "Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti", che rappresenta il punto di partenza per l'evoluzione delle metodologie finalizzate ad ottenere un flusso di dati riguardanti i rifiuti per l'intero territorio geografico dello Stato.
In linea con la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali, il Registro elettronico nazionale fornirà dati qualificati sia per le attività di vigilanza e controllo, sia per la progettazione industriale, la cui necessaria riconversione verso modelli di produzione ecocompatibili è alla base della reale transizione da un modello di economia lineare verso uno di economia circolare.
Acquisire e monitorare i dati ambientali, rendendoli fruibili non solo per le attività di vigilanza e controllo ma anche per le politiche ambientali adottate dal Ministero, è una delle caratteristiche principali del Registro elettronico nazionale.
La digitalizzazione degli adempimenti consentirà alle imprese di poter contare su uno strumento agile, al fine di trasmettere i dati necessari sulla gestione dei rifiuti alle autorità che

vigilano sulle loro attività.
Per quanto concerne la promozione e diffusione delle politiche integrate di prodotto e degli acquisti verdi per la pubblica amministrazione, conosciuti anche come Green Public Procurement (GPP), la Direzione ha attivato una serie di iniziative di formazione e di comunicazione, particolarmente rilevanti anche in considerazione dell'entrata in vigore dell'obbligo di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) nel nuovo Codice dei contratti pubblici.
L'emergenza sanitaria ha imposto un cambiamento di realizzazione e fruizione delle principali attività svolte nel 2020, incentrate sullo sviluppo e sulla diffusione di percorsi formativi e di metodologie utili a ridurre in modo significativo gli impatti ambientali connessi ai consumi della Pubblica Amministrazione e la partecipazione a eventi divulgativi e di sensibilizzazione in materia di sviluppo sostenibile.
Nello specifico è stato realizzato e reso disponibile da marzo 2020, grazie al progetto CReIAMO PA finanziato a valere sul PON Governance 2014 - 2020, un percorso formativo (FAD), composto da 15 moduli, suddivisi in unità, fruibile in modalità e-learning accessibile dal sito https://creiamopa.minambiente.it/index.php/formazione.
Il suddetto percorso formativo ha l'obiettivo di fornire gli strumenti conoscitivi e le metodologie necessarie all'inserimento dei CAM e dei criteri sociali nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione. Alle FAD si affiancano anche dei webinar e dei workshop, in cui sono approfonditi aspetti ritenuti particolarmente critici o rilevanti e in cui sono analizzati casi specifici. Il complesso degli appuntamenti formativi è pensato per favorire lo sviluppo di specifiche capacità tecnico-specialistiche in grado di coniugare al meglio le esigenze di integrazione dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale nelle procedure degli appalti pubblici.
Nel 2020 sono state coinvolte complessivamente su tutte le iniziative 2147 persone appartenenti a Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e associazioni, Città metropolitane, Agenzie per l'Ambiente, Enti e Istituzioni di Ricerca pubblici, Aziende sanitarie e ospedaliere, Università e Istituti di istruzione universitaria, Parchi nazionali, Consorzi ed Enti gestori, Imprese pubbliche, Gestori di Pubblici Servizi. Nello specifico hanno completato il corso di formazione 1703 persone.
Sono stati organizzati due webinar sul tema della ristorazione collettiva e tre workshop, in modalità on-line, (Regione Abruzzo - Verso il piano d'azione regionale per gli acquisti pubblici verdi, Comune di Milano – Gli obiettivi del piano aria clima attraverso il GPP, Regione Liguria – Facilitare l'introduzione del GPP: esperienze e buone pratiche) a cui hanno partecipato 267 persone.
Inoltre, nel 2020 sono stati realizzati un tavolo tecnico e un workshop nell'ambito del progetto Mettiamoci in Riga, https://mettiamociinriga.minambiente.it, che mira a sviluppare e diffondere, attraverso il confronto tra PA, settori produttivi e mondo della ricerca, metodologie per l'applicazione del LCA (Life Cycle Assessment) e del LCC (Life Cycle Costing) nei processi di governance, in particolare nel settore degli acquisti, e allo stesso tempo a rafforzarne l'uso anche nei settori produttivi, lavorando in sinergia con il Progetto ARCADIA, gestito da ENEA, che sta sviluppando la Banca Dati Italiana LCA.
Il tavolo tecnico e il workshop, a cui sono intervenuti da remoto complessivamente 100 soggetti, sono stati occasione di confronto tra amministrazioni regionali, che hanno sperimentato l'introduzione della valutazione degli impatti ambientali nelle loro politiche di acquisto, aziende del settore privato che hanno presentato l'esempio di un EPD di settore.
Per quanto riguarda le attività di divulgazione e sensibilizzazione, la Direzione ECI ha parte-

cipato attivamente alla XIV edizione di Compraverde Buygreen che si è tenuta l'8 e il 9 ottobre al WeGil di Roma e in modalità on line. La manifestazione rappresenta la narrazione più importante sui temi della sostenibilità e dell'economia circolare e ha un'ampiezza di pubblico (Istituzioni, associazioni, amministrazioni locali, centrali di acquisto, imprese e fornitori della PA) altamente interessato al settore. La manifestazione informa e forma sul GPP, promuove gli acquisti verdi e sostenibili per favorire l'innovazione ecologica, dà visibilità alle migliori pratiche europee, nazionali, regionali e locali.

3.5.1.2. Premesse Direzione Generale per il clima, l'energia e l'aria

Relativamente alle attività di competenza della Direzione CLEA, in data 14 dicembre 2020 la Direzione medesima ha partecipato all'incontro della Consulta Nazionale per la Sicurezza stradale e la Mobilità sostenibile del CNEL. In particolare, tra i punti all'ordine del giorno dell'incontro, è stata posta la discussione relativa alle "Attività di sviluppo del ruolo del mobility manager scolastico, aziendale e di area".
La partecipazione della DG CLEA ha fatto seguito a contatti informali intercorsi con la Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione del Ministero dell'Istruzione, competente all'attuazione della norma di cui all'articolo 5, comma 6 della Legge 221/2015 relativa all'istituzione, nelle scuole di ogni ordine e grado, della figura del Mobility manager scolastico.
L'interesse della DG CLEA ai lavori della Consulta deriva dall'attinenza della materia sopra richiamata con la competenza attribuita al Ministero dall'articolo 229, comma 4 del Decreto Legge 19 maggio 2020 n. 34, c.d. *Decreto Rilancio*, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della Legge 17 luglio 2020, n. 77.
La norma sopracitata ha disposto che imprese e pubbliche amministrazioni, con singole unità locali con più di 100 dipendenti e ubicate in Comuni con almeno 50.000 abitanti, redigano annualmente il Piano degli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente, a tal fine nominando un mobility manager. Le relative modalità di attuazione sono demandate al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mediante la predisposizione di uno o più decreti di natura non regolamentare.
A valle dell'incontro, le Amministrazioni hanno concordato di procedere con uno scambio di documenti relativi allo stato dell'arte delle rispettive attività, non escludendo la possibilità di prevedere successivi incontri, anche allargati a ulteriori soggetti istituzionali potenzialmente interessati.

3.5.2. CONTRIBUTO DEL DIPARTIMENTO PER IL PERSONALE, LA NATURA E IL TERRITORIO E IL MEDITERRANEO (DIPENT) DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE.

3.5.2.1. Introduzione

L'anno 2020 rimarrà, nei libri di storia, per la pandemia che ha colpito il Pianeta; ciononostante questa Amministrazione, nel corso del 2020, è riuscita a farsi promotrice di tutte le attività necessarie al miglioramento dello stato dell'ambiente nel nostro Paese.
Lo scenario di riferimento in cui si colloca l'azione del Ministero dell'Ambiente tiene conto

non solo delle scelte di Governo effettuate a fine anno 2019 con il c.d. "*Decreto Clima*", ma anche degli obiettivi dello sviluppo sostenibile declinati dall'Agenda 2030 dell'ONU e dalle iniziative dell'Unione europea in tema di *Green Deal* europeo. In questa chiave di lettura, tra i temi prioritari e trasversali del nostro Paese rientrano non solo la sostenibilità, ma anche la qualità dello sviluppo ed il raggiungimento dell'orizzonte di neutralità climatica attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra, in un'ottica di scenario a emissioni zero entro il 2050, l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica e l'innalzamento degli *standard* di tutela per la biodiversità e gli ecosistemi, terrestri e marini.
In vista dei sempre più ambiziosi obiettivi che sono stati prefissati in ambito europeo, è emersa la necessità di intervenire, in linea generale, su più fronti: investimenti in tecnologie a basso impatto ambientale, sostegno all'innovazione nell'industria, forme di trasporto pubblico e privato sempre più pulite ed economicamente sostenibili, decarbonizzazione del comparto energetico, efficientamento energetico delle costruzioni.
Tutto ciò premesso, tutte le Direzioni Generali facenti parte dello scrivente Dipartimento hanno operato per il perseguimento dei nuovi e ambiziosi obiettivi, erogando, anche, taluni servizi rivolti alle imprese e ai cittadini nell'anno 2020.
In particolar modo, si possono individuare alcune attività rivolte al cittadino e alle imprese, realizzate da alcune Direzioni di questo Dipartimento e che erano previste nell'elenco delle priorità del Ministro per l'anno 2020, quali:
- la "*Promozione di un nuovo patto per proteggere e valorizzare le risorse naturali e i patrimoni naturalistici, materiali e immateriali, del Paese, e per rafforzare le aree protette e le azioni di tutela e difesa, anche operativa, del Mar Mediterraneo*", al fine di imprimere un nuovo slancio alla salvaguardia e valorizzazione delle risorse naturali e promuovere la più incisiva conoscenza e promozione delle meravigliose e diffuse aree protette del paese, sia in ambito terrestre che marino. Tra le diverse azioni è stato emanato il "Decreto Z.E.A. *Rilancio*" che prevede misure a favore delle aree protette nazionali e dei centri urbani.
- l'azione di "*Proseguire nel percorso di potenziamento del Ministero: nuove assunzioni, formazione permanente del personale, innovazione tecnologica e digitalizzazione dei processi, procedure trasparenti e meccanismi di informazione in tempo reale per i cittadini*". L'obiettivo è quello di rendere il Ministero un modello di sostenibilità sociale ed ambientale, punto di riferimento per i cittadini e per le politiche ambientali per tutte le Istituzioni italiane.
Entrambe le priorità sono state riprese anche nel piano della *performance* del Ministero per il 2021.
Inoltre, le Direzioni di questo Dicastero, svolgono talune procedure autorizzative volte al cittadino.
Ciò detto, si rappresentano, di seguito, le attività compiute nell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese, così come attuate all'interno del quadro di riferimento sopradelineato.

3.5.2.2. Le attività relative al "Decreto Z.E.A. Rilancio" erogate dalla Direzione generale per il patrimonio naturalistico

1. Riferimento normativo
Il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "*D.L. Rilancio*"), convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e modificato dall'articolo 55, comma 3- *bis* del decreto legge 16 lu-

glio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, prevede, all'articolo 227, il riconoscimento di un contributo straordinario alle micro e piccole imprese, alle attività di guida escursionistica ambientale e di guida del parco che hanno sede operativa all'interno di una ZEA (zona economica ambientale, ovvero un'area coincidente con il territorio di un parco nazionale) o che operano all'interno di un'area marina protetta.
Le ZEA sono state istituite con il decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, come modificato dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 4-*ter*, comma 1).

2. Decreto attuativo
Le modalità per il riconoscimento del contributo straordinario sono riportate nel decreto n. 244 del 27 novembre 2020, adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, serie Generale n. 11 del 15 gennaio 2021.

3. Bando "contributo ZEA"
Il contributo di natura straordinaria, a valere su una dotazione finanziaria pari a 40 milioni di euro per il 2020, è stato attivato con il bando pubblicato sul sito del Ministero in data 1 febbraio 2021. In particolare, specifici requisiti di ammissibilità per le micro e piccole imprese riguardano, oltre alla sede operativa all'interno della ZEA, lo svolgimento di attività economica eco-compatibile consistente nel possesso di determinate certificazioni ambientali elencate nel bando.
Il contributo è proporzionale alla perdita di fatturato registrata fra i periodi di gennaio- giugno 2019 e gennaio-giugno 2020 al netto delle indennità ed agevolazioni, anche finanziarie, emanate a livello nazionale per fronteggiare la crisi economico-finanziaria causata dall'emergenza sanitaria COVID-19 e nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal regime di aiuti "*de minimis*".
Le istanze sono presentate in via telematica accedendo, mediante le credenziali fornite dall'Agenzia delle Entrate, al portale https://www.contributozea.it, raggiungibile anche dal sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a partire dal giorno 15 febbraio 2021 e non oltre il giorno 15 marzo 2021.

4. Soggetti attuatori
Il Ministero si avvale di due Soggetti attuatori per l'attuazione del contributo straordinario: la SOGEI (Società generale d'informatica S.p.a. per lo sviluppo e la gestione dell'applicazione *web*) e la CONSAP (Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.a.), per la gestione dell'erogazione dei contributi straordinari e degli adempimenti connessi.

5. Controlli
Il Ministero dell'Ambiente, successivamente all'erogazione del contributo straordinario, procede allo svolgimento dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio e delle informazioni rese in sede di inoltro dell'istanza di beneficio, avvalendosi del personale della Guardia di Finanza sulla base di un'apposita convenzione.

3. Informazione e Comunicazione
Di particolare interesse per il cittadino sono i due portali sui Parchi, curati dalla Direzione Ge-

nerale per il Patrimonio Naturalistico: il portale "*Sapori dei Parchi*", istituito insieme a Unioncamere, e il "*Turismo nei parchi*".
Nel primo portale si possono scoprire i prodotti dei Parchi nazionali italiani che raccontano la peculiare biodiversità della nostra terra e i legami che, da secoli, mettono in relazione un Capitale Naturale e un Capitale Culturale unico al mondo. Il portale è un collettore di informazioni sulle produzioni agroalimentari di qualità dei territori dei Parchi, offrendo una visione sistemica dell'offerta turistica di queste aree, correlata in particolare al settore agro-alimentare, in grado di soddisfare tutte le esigenze dei visitatori, dalle escursioni ai percorsi, dalle iniziative alle degustazioni e il portale.
Il portale "*Turismo nei parchi*" è un sistema delle conoscenze relative alla consistenza dei beni archeologici e artistico-architettonici di interesse storico presenti nei Parchi Nazionali, pubblicate nel documento "*La Carta di Roma e i Parchi Nazionali - Primo rapporto sulle sinergie tra Capitale Naturale e Capitale Culturale*".
Inoltre, la Direzione Generale per il Patrimonio Naturalistico, in qualità di autorità di gestione della CITES (Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione) pubblica, a favore di tutti i portatori di interesse, gli aggiornamenti inerenti la Convenzione. In particolare, nel 2020 sono state pubblicate varie informative rivolte ai portatori di interesse che possono essere consultate al *link*: https://www.minambiente.it/pagina/cites-convenzione-di-washington-sul-commercio-internazionale-delle-specie-di-fauna-e-flora.
Tutte le Direzioni Generali del Dipartimento pubblicizzano, poi, sul sito *web* istituzionale del Ministero e nelle opportune sezioni, le novità e le consultazioni nazionali ed europee in cui sono coinvolti i cittadini riguardanti i diversi temi trattati e le relative normative *in itinere*.
La Direzione Generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione (IPP) di questo Dicastero è, inoltre, la referente per tutte le azioni ricadenti nella priorità sulla formazione e comunicazione, oltre ad essere competente per la gestione del sito.
Il sito *web* ufficiale di un'amministrazione è il principale mezzo comunicativo di trasmissione dei servizi e delle informazioni rivolte al cittadino, che devono contraddistinguere l'azione di ogni pubblica Amministrazione.
A conferma di quanto sopra indicato, si evidenzia l'esito dell'analisi dei dati sugli accessi al sito relativi all'ultimo anno (https://www.minambiente.it/pagina/dati-monitoraggio-sito), in cui emerge un numero rilevante di accessi al portale, con alcuni picchi in concomitanza della pubblicazione di bandi o *bonus* rivolti al cittadino o alle imprese.
Inoltre, sul sito è presente la sezione "*Amministrazione trasparente*" in cui le Direzioni Generali, conformemente a quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, popolano le diverse voci in cui forniscono informazioni anche di carattere ambientale.
La Direzione Generale IPP, inoltre, gestisce, le azioni per la sensibilizzazione dell'educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile. A tal proposito, negli anni 2018 e 2019 il Ministero ha indetto due avvisi di interesse rivolti alle Associazioni ambientaliste per il finanziamento di progetti per la formazione ambientale nelle scuole. Tale tematica è molto sentita dall'Amministrazione e si prevedono, nel breve periodo, ulteriori attività di finanziamento in tale ambito.

Reporting ambientale
La comunicazione ambientale del Ministero avviene anche tramite la pubblicazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente. Le analisi e i dati, presenti nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente, anno 2020, disegnano, anno dopo anno, lo stato della ricerca, della conoscenza

e dei processi in corso del nostro territorio, per quanto riguarda l'ambiente. Si tratta di uno sforzo enciclopedico che riesce a fornire una visione d'insieme senza la quale nessuna delle azioni che compiamo per la gestione e la salvaguardia del nostro ambiente avrebbe la stessa efficacia. Un lavoro ponderoso che consente di avere piena contezza del nostro territorio, dei suoi ecosistemi, della sua biodiversità, delle sue criticità trattate con assoluta trasparenza e che è dovuta al Parlamento cui questo documento è destinato, e a tutti gli italiani che potranno consultare la Relazione sul sito del Ministero dell'Ambiente.

3.5.2.3. Procedure autorizzative

Nell'ambito della "Direttiva CITES" ricade l'attività di rilascio delle licenze di apertura dei giardini zoologici a cura della Direzione Generale PNA. Al riguardo, la "Direttiva Zoo 1999/22/CE" ha lo scopo di promuovere la conservazione della fauna selvatica, potenziando il ruolo dei "Giardini Zoologici" riguardo alla conservazione ed alla biodiversità.
La licenza è rilasciata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri della salute e delle politiche agricole, alimentari e forestali sentita la Conferenza unificata, previa verifica del possesso dei requisiti stabiliti dal decreto legislativo 21 marzo 2005, n° 72. Come richiesto dall'art. 4, comma 2, della citata Direttiva 1999/22/CE, la licenza deve essere acquisita prima che la struttura inizi la propria attività.
L'elenco delle strutture licenziate fino al febbraio 2021 può essere consultata al seguente *link*: https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/cites/elenco_strutture_licenziate_aggiornato_febbraio_2021.pdf.
Ulteriore attività si registrano nell'ambito delle competenze della Direzione Generale per il Mare e le Coste (DGMAC), con riguardo all'istituzione delle aree marine protette. Queste ultime sono istituite – ai sensi della Legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante "*Disposizioni per la difesa del mare*" e della Legge 6 dicembre 1991, n. 394, rubricata "*Legge quadro sulle aree protette*" – dal Ministero dell'ambiente al fine della salvaguardia e tutela di specie e *habitat* che rivestono particolare importanza naturalistica, perseguendo, al contempo, la valorizzazione dei territori interessati.
Il Ministero dell'Ambiente affida la gestione, su delega, agli enti locali o a consorzi di scopo costituiti tra gli stessi enti locali, istituzioni scientifiche e associazioni riconosciute. Le attività in esse consentite, a cittadini ed imprese, sono regolamentate in modo da contemperare le finalità di tutela e quelle di sviluppo socio-economico. Per tali motivazioni, divieti ed attività consentite sono stabiliti, attraverso un processo partecipato, in un regolamento di disciplina, dettagliati in un regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area protetta ed ulteriormente specificati e aggiornati, in una gestione adattativa, con disciplinari annuali.
È sulla base di questi disciplinari, nel rispetto dei sovrastanti livelli regolamentari, che i soggetti gestori emanano, annualmente, gli avvisi per le richieste di autorizzazione allo svolgimento delle diverse attività da parte di cittadini ed imprese (dalla pesca professionale a quella ricreativa, dal diporto al noleggio delle imbarcazioni, dal *diving* al trasporto passeggeri). Tali disciplinari, che contengono anche i corrispettivi da versare e le sanzioni in caso di inosservanza di divieti e regole, sono applicabili dal soggetto gestore, previo nulla osta della Direzione per il Mare e le Coste del Ministero dell'Ambiente.
Le aree marine protette sono attualmente 30 e per tutte, ogni anno, vengono valutate le proposte dei disciplinari, salvo i casi in cui i soggetti gestori motivino che non sia necessario provvedere ad un aggiornamento rispetto all'anno precedente.

3.5.3. CONTRIBUTO A CURA DI ISPRA.

Hanno contribuito: Fabio Ferranti; Maria Alessia Alessandro; Francesco Astorri; Roberto Borghesi; Gianfranco Capponi; Annamaria Caputo; Michele Ilacqua; Fabrizio Vazzana; Federico Araneo; Eugenia Bartolucci; Carlo Cipolloni; Maria Gabriella Simeone; Michele Munafò; Valeria Frittelloni; Alessandro Trigila; Carla Iadanza; Daniela Antonietti; Elvira Gatta; Stefania Calicchia; Mariaconcetta Giunta; Patrizia Valentini; Andrea Massimiliano Lanz e Costanza Mariotta.

3.5.3.1. Introduzione

La Relazione di quest'anno presenta nel dettaglio i servizi erogati alle imprese e ai cittadini nell'anno 2019 dall' Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). Si possono individuare alcune direttrici principali.

L'attenzione all'innovazione tecnologica con lo sviluppo di iniziative quali: la gestione delle informazioni sugli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti mediante la versione aggiornata dell'Inventario Nazionale e il recente applicativo web Seveso Query; la nuova piattaforma nazionale Idro-GEO per la diffusione di dati, mappe e servizi in formato aperto sul dissesto idrogeologico in Italia e il Catasto nazionale dei rifiuti.

L'impegno dell'ISPRA nel potenziamento della strategia per l'integrazione dei sistemi e per la condivisione dei dati attraverso SINACLOUD, sistema informativo di dati geografici che permette di accedere, utilizzare, analizzare e condividere dati geo-spaziali anche in tempo reale, caposaldo del Sistema Informativo Nazionale Ambientale.

La promozione della cultura ambientale attuata attraverso la pubblicazione dell'Annuario dei dati ambientali e la divulgazione delle conoscenze tecniche con la progettazione e l'organizzazione di percorsi di formazione dedicati, in presenza e a distanza tramite la piattaforma e-learning ISPRA e con la realizzazione di iniziative e progetti di educazione ambientale rivolti alle scuole.

L'adozione di nuove modalità nello svolgimento delle ispezioni negli stabilimenti industriali soggetti ad Autorizzazione integrata ambientale e in quelli a rischio di incidente rilevante dovute all'emergenza provocata dalla diffusione del COVID-19 e l'elaborazione di indicazioni operative per la corretta classificazione dei rifiuti costituiti da dispositivi di protezione individuale usati condotta nell'ambito del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente.

Come nella relazione dello scorso anno, il lettore troverà numerosi riferimenti non solo all'attività dell'ISPRA ma anche a quella dell'intero Sistema Nazionale a Rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), di cui ISPRA è parte svolgendo il fondamentale ruolo di coordinamento, un sistema in continua evoluzione e crescita nella individuazione e realizzazione delle prestazioni tecniche ambientali per i cittadini che ne rappresentano il naturale fondamento.

3.5.3.2. Le attività svolte dall'ISPRA in materia di controlli ambientali

Alle attività di controllo svolte dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) e da ISPRA presso gli impianti in possesso dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e quelli assoggettati alla Direttiva Seveso in Italia, si affiancano altri compiti assegnati all'Istituto con mandato istituzionale. Fra questi ultimi c'è il supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione IPPC del Ministero della Transizione Ecologica per rilascio, modifiche, riesami e rinnovi delle AIA di com-

petenza statale e dei Piani di Monitoraggio e Controllo (PMC) proposti da ISPRA ai sensi del comma 6 del art. 29 quater del D. Lgs.152/2006. Va considerata anche la più recente partecipazione all'Osservatorio Ambientale ILVA per il monitoraggio dell'attuazione del Piano ambientale presso lo stabilimento siderurgico di Taranto. Nel presente contributo sono illustrate le principali attività condotte in materia di controlli ambientali e sono descritte le nuove modalità nello svolgimento delle ispezioni AIA/RIR dovute all'emergenza provocata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2 detto anche COVID-19.

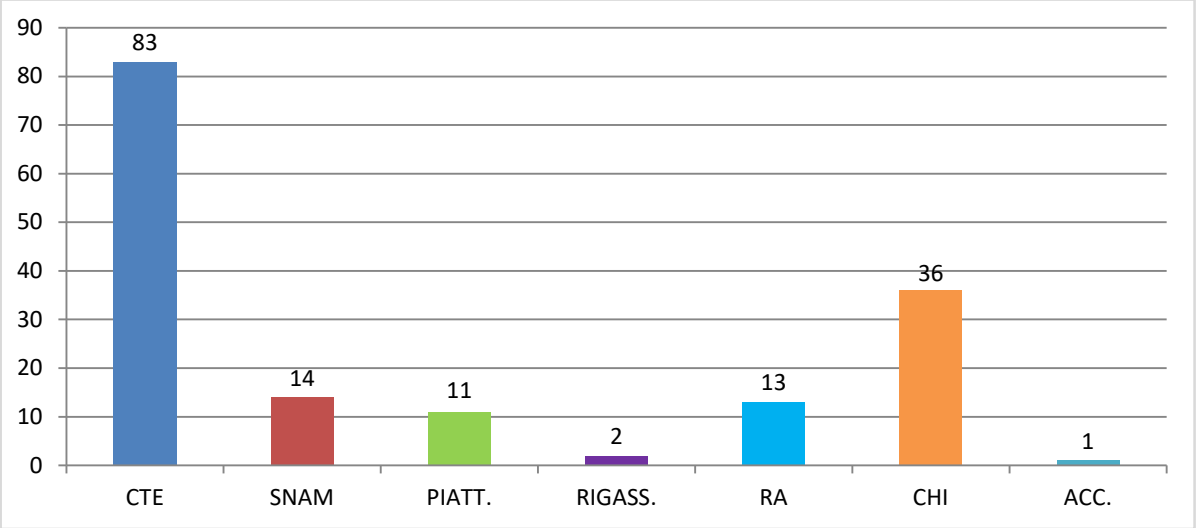
3.5.3.3. Attività per l'attuazione delle direttive IPPC/IED nelle installazioni industriali di competenza statale

Con il D.Lgs. n. 46/2014 "Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", che modifica il D.Lgs. n. 152/2006, Testo Unico Ambientale (TUA), sono state apportate profonde revisioni al tema della prevenzione dell'inquinamento riconducibile alle attività industriali.

Nell'ambito delle nuove disposizioni, l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) costituisce il fulcro dell'assetto normativo. Con questo provvedimento si autorizza l'esercizio di un'installazione a condizioni che garantiscono la conformità ai requisiti IPPC/IED relativa alle emissioni industriali e alle prestazioni ambientali associate alle Migliori Tecniche Disponibili (BAT).

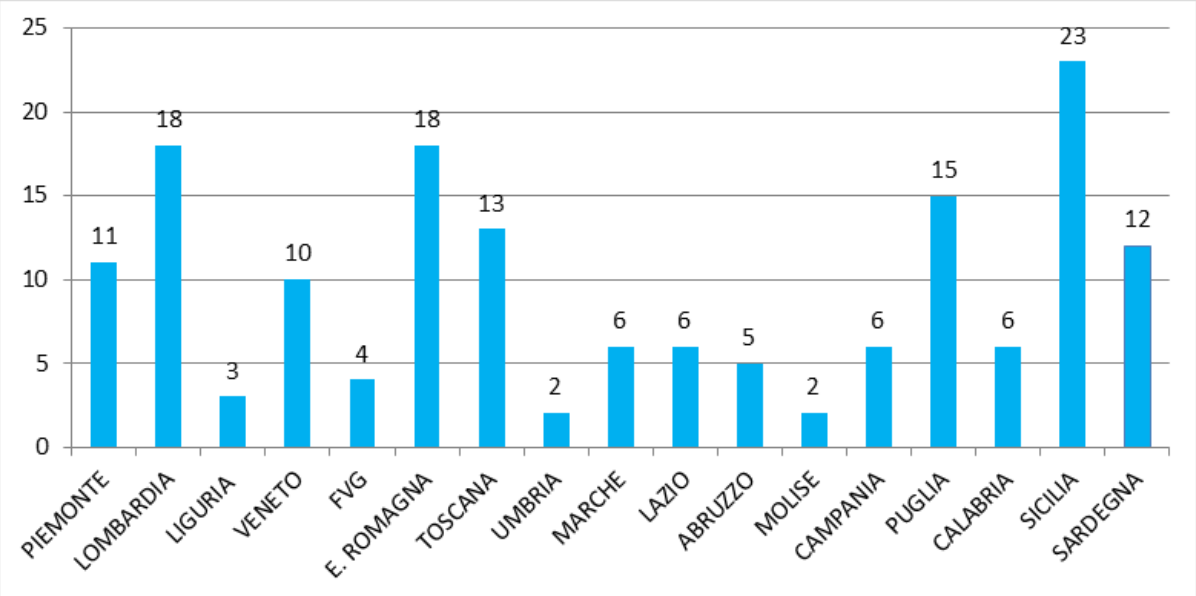
Le attività produttive di competenza statale soggette ad AIA censite a dicembre 2019 sono circa 160 di diverse categorie quali Raffinerie di petrolio greggio, Centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW, Impianti chimici con capacità produttiva complessiva annua per classe di prodotto espressa in milioni di chilogrammi superiore a determinate soglie, Acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio, impianti di estrazione del gas offshore, Centrali per la compressione del gas naturale della rete nazionale, mentre per le altre categorie tali installazioni sono di competenza regionale (Figure 1 e 2).

Figura 1 - Categorie di impianti in AIA di competenza statale



Fonte: Elaborazione ISPRA.

Figura 2 - Numero di impianti in AIA di competenza statale nelle diverse regioni



Fonte: Elaborazione ISPRA.

A seguito dell'emanazione della Direttiva IED 2010/75/UE è iniziata la revisione da parte della Commissione Europea dei documenti recanti le Conclusioni sulle Best Available Techniques (BATC) quali:

- Decisione di esecuzione della Commissione del 9/10/2014, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili concernenti la raffinazione di petrolio e di gas;
- Decisione di esecuzione 2017/1442 per i grandi impianti di combustione;
- Decisione di esecuzione 2017/2117 per la fabbricazione di prodotti chimici organici in grandi volumi.

Tali Decisioni vincolano gli stati membri, nei quattro anni successivi alla data di pubblicazione, al riesame delle autorizzazioni rilasciate agli impianti nazionali in linea con i nuovi valori limite (VLE) per le emissioni di inquinanti nelle matrici ambientali basati sull'adozione delle migliori tecniche disponibili.
I riesami complessivi delle 13 raffinerie si sono già conclusi nel 2018; nel corso del 2019 sono stati avviati i procedimenti di riesame delle 85 centrali termoelettriche, dei 36 impianti chimici, dell'unica acciaieria a ciclo integrale (ex Ilva), delle 13 centrali di compressione del gas della rete nazionale e delle 13 altre installazioni offshore.
L'Istituto[1] deve assicurare il supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione AIA/IPPC del MITE, per il rilascio dei provvedimenti di modifiche, riesami e rinnovi a seguito dell'emanazione delle *BAT Conclusions*, delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA) di competenza statale e precisamente per le installazioni industriali riportati nell'Allegato XII alla Parte Seconda del Testo unico ambientale.
Le attività principali dell'ISPRA consistono in:

- supporto tecnico-scientifico alla Commissione AIA/IPPC attraverso l'analisi di completezza della domanda presentata dal Gestore e la redazione della Relazione Istruttoria propedeutica alla redazione del Parere Istruttorio Conclusivo (PIC) del Decreto AIA;
- redazione della proposta e aggiornamento dei Piani di Monitoraggio e Controllo parte integrante del Decreto AIA che, ai sensi del comma 6 dell'art. 29-quater del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., riportano le modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni da ratificare in sede della Conferenza di Servizi per il rilascio dell'AIA. Tale provvedimento riporta le misure necessarie a conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso in accordo a quanto previsto dai commi da 1 a 5 ter dell'art. 29-sexies del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.;
- analisi e valutazione dei cicli produttivi adottati negli impianti industriali, delle emissioni di sostanze pericolose per l'ambiente e per l'uomo originate da queste installazioni, della loro pericolosità e sostenibilità ambientale e confronto con le BAT referenziate all'interno dei Bref comunitari.

Nel corso del 2019 sono state elaborate:

- 147 Relazioni Istruttorie (RI) per la valutazione della completezza della domanda di AIA e per la definizione dei Pareri istruttori conclusivi da parte della Commissione AIA/IPPC necessari per rilasci, modifiche, riesami e rinnovi delle AIA avviate dall'Autorità Competente (MITE);
- 56 Piani di Monitoraggio e Controllo (PMC) redatti e aggiornati per il rilascio dei procedimenti AIA avviate dal MITE.

A seguito delle suddette attività, l'Autorità competente, che per le AIA è il MITE, ha rilasciato 72 Decreti AIA a 47 installazioni, così ripartiti:

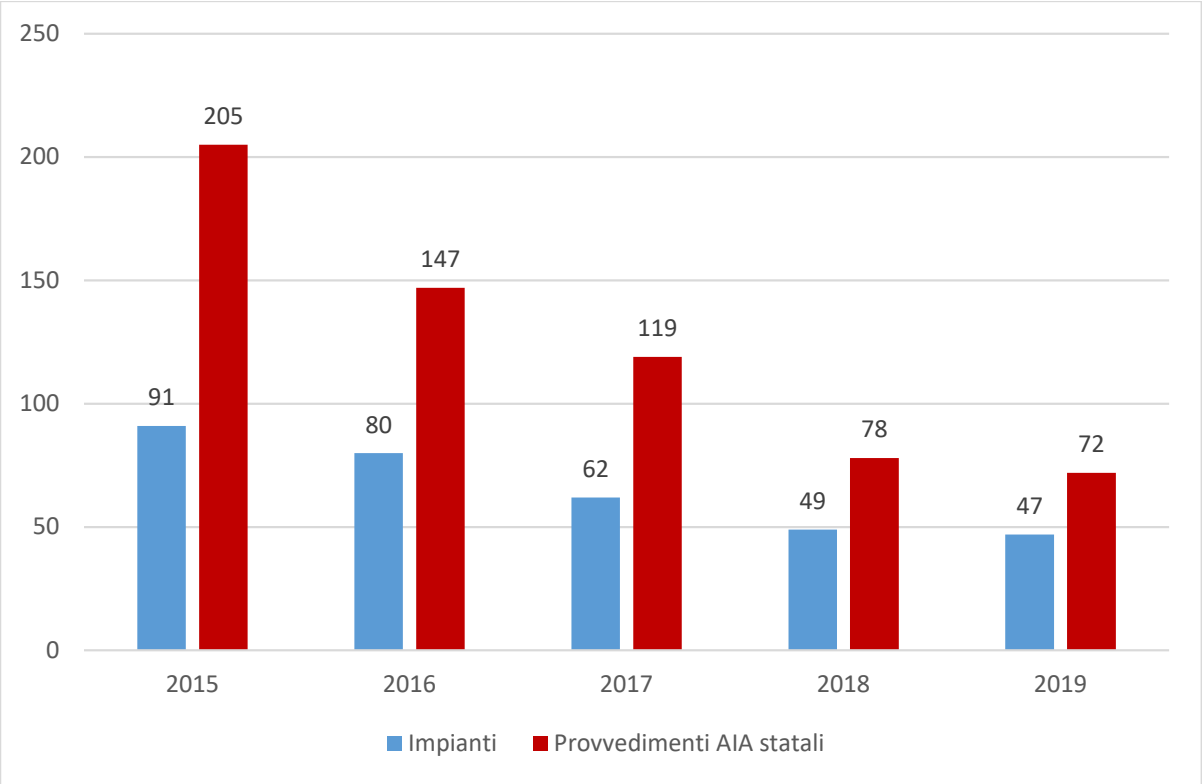
- 35 procedimenti di modifica non sostanziale
- 13 procedimenti di modifica sostanziale
- 11 procedimenti di adempimento a prescrizioni AIA

1. Sulla base dell'Accordo di collaborazione triennale con la competente Direzione generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni ambientali (DVA) ora Direzione Generale per la Crescita Sostenibile e la Qualità dello Sviluppo (CreSS) del MITE.

- 8 procedimenti di riesame
- 2 procedimenti di rinnovo
- 3 procedimenti di nuove AIA.

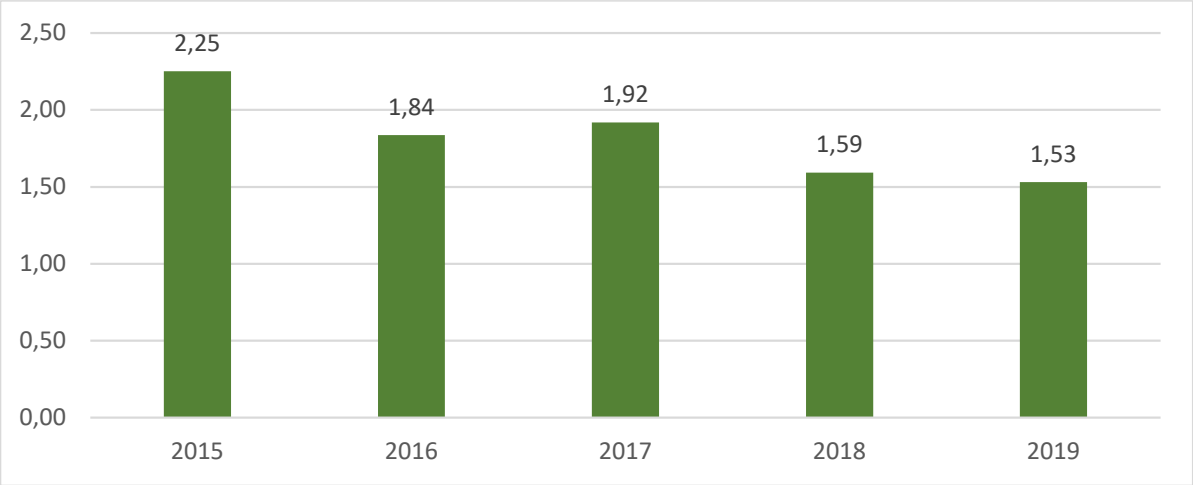
Dall'analisi della tendenza degli ultimi 5 anni si evidenzia che il numero dei provvedimenti di AIA statali emessi, il numero di installazioni AIA statale che hanno fatto istanza di modifica/riesame e l'indicatore dei provvedimenti in relazione al numero di installazioni che ne hanno fatto richiesta sono diminuiti (Figure 3 e 4). Dai suddetti andamenti si può dedurre un progressivo adeguamento delle installazioni alla normativa comunitaria vigente, la Direttiva *Industrial Emission Directive* IED 2010/75/UE.

Figura 3 - Numero di provvedimenti AIA statali emanati e numero di impianti che hanno fatto istanza di modifica/riesame



Fonte: Elaborazione ISPRA.

Figura 4 - Indicatore: numero di provvedimenti AIA statali emanati relativi agli impianti che ne hanno fatto richiesta



Fonte: Elaborazione ISPRA.

3.5.3.4. Ispezioni ambientali in insediamenti AIA nazionali

Le attività produttive di competenza dello Stato soggette all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) in base requisiti stabiliti nell'Allegato XII del D.Lgs. 152/06 censite a maggio 2020 sono 143; gli altri impianti soggetti ad AIA sono di competenza regionale. Vi sono svolte attività ispettive e controlli secondo quanto disposto dall'art. 29, comma 3 del citato decreto e altre attività connesse all'*efficace ed uniforme applicazione controlli* del SNPA sul territorio nazionale. Fra queste ultime, le azioni relative alla rete europea IMPEL (Implementation and Enforcement of the Environmental Law).
L'ISPRA svolge attività di controllo avvalendosi anche delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) con le quali stipula apposite convenzioni. I controlli degli impianti di competenza statale all'interno della Sezione VAL RTEC-ISP sono svolti dagli ispettori ambientali (25 unità), organizzati secondo macroaree territoriali: Macro Area 1 (NORD); Macro Area 2 (CENTRO); Macro Area 3 (SUD). I coordinatori gestiscono le convenzioni con le ARPA e la relativa rendicontazione. Esistono inoltre Referenti Regionali per la gestione delle attività di pianificazione e di gestione delle ispezioni nei singoli territori. In base ai piani di ispezione regionali predisposti dalle ARPA, ISPRA redige un programma di ispezione nazionale previsto su 4 trimestri. Per l'anno 2020 le ispezioni programmate da ISPRA e dalle Agenzie Regionali sono riportate nella Programmazione Controlli AIA statali 2020 [2].

3.5.3.5. Nuove modalità nello svolgimento delle verifiche ispettive dovute all'emergenza COVID

Le attività ispettive AIA durante l'emergenza dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2 sono state espletate prevalentemente da remoto in videoconferenza, privile-

2. https://www.isprambiente.gov.it/files2019/controlli-ambientali/ProgrammazioneControlliAIAstatali2020_13gen.pdf

giando le verifiche documentali degli autocontrolli del Gestore. Per acquisire ulteriori elementi di valutazione vengono attuate le verifiche sul campo limitatamente alla sede dello stabilimento industriale con attività, se possibile in esterno. Ciò, dopo aver consultato gli addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione del gestore e quelli dell'Istituto e aver tenuto in considerazione eventuali ordinanze a livello locale (regionale/comunale) per attuare misure di prevenzione e di protezione per la tutela della salute e della sicurezza degli ispettori ambientali.
In sintesi le fasi principali:
-Somministrazione di un questionario per verificare:

1) conformità delle emissioni rispetto ai valori limite prescritti nella propria AIA e della regolarità dei controlli con particolare riferimento alla regolarità delle misure previste nel Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC);
2) eventuali richieste di deroga al PMC inoltrate al MITE;
3) utilizzo di modalità alternative per la stima del valore dei parametri previsti nel PMC;
4) impiego di strumenti quali le videoconferenze con il Gestore e il ricorso alla dematerializzazione dei documenti.

Ciò al fine di effettuare sopralluoghi più brevi e mirati, realizzare la videoconferenza di chiusura dedicata sostanzialmente agli esiti del sopralluogo e assicurare al Gestore la possibilità di fornire riscontro ad alcune richieste entro i termini di stesura del Rapporto Conclusivo.

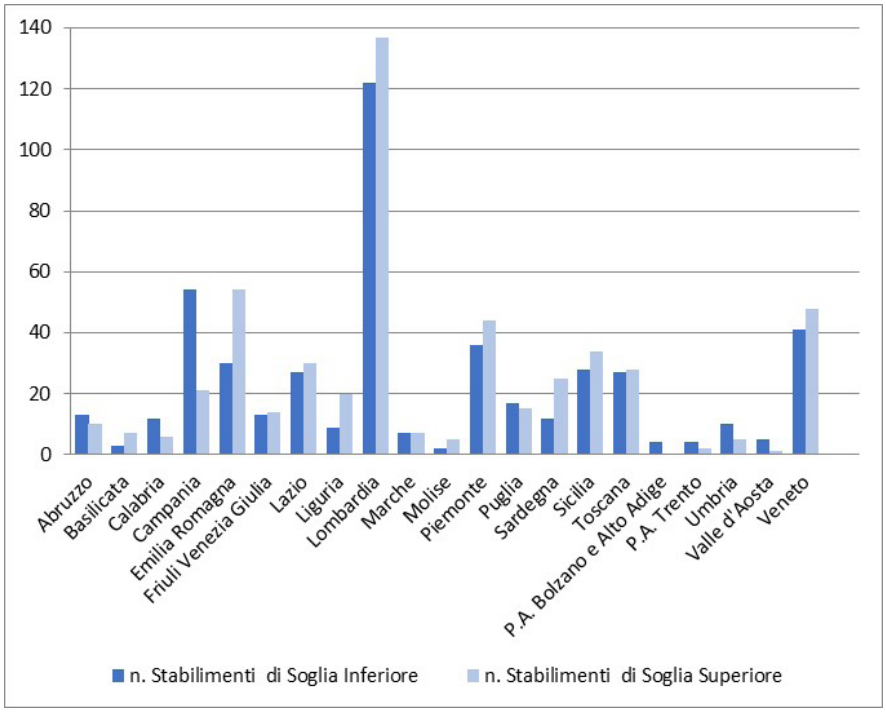
3.5.3.6. Attività relative all'attuazione del D.Lgs. 105/2015

Il D.Lgs. 105/2015, che recepisce la Direttiva 2012/18/UE (Seveso III), ha introdotto novità rilevanti sia nell'ambito di applicazione sia per quanto concerne gli obblighi per i gestori e per le Autorità nazionali preposte ai controlli degli stabilimenti che detengono sostanze pericolose, in grado di provocare incidenti rilevanti.
Nell'articolato sistema nazionale dei controlli all'ISPRA sono inoltre affidati predisposizione e aggiornamento dell'Inventario Nazionale degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti sulla base degli indirizzi e delle attività di coordinamento del MITE[3]. Rappresentanti dell'Istituto partecipano inoltre all'attività ispettiva condotta presso gli stabilimenti assieme a quelli degli altri organi tecnici nazionali e territoriali.
La rilevazione delle informazioni relative agli stabilimenti è compiuta sulla base delle notifiche trasmesse dai gestori all' ISPRA mediante posta elettronica certificata, fino al 31 maggio 2016, e, a partire dal 1° giugno 2016, attraverso l'applicativo web "Sistema di Comunicazione Notifiche SEVESO III.0". Un secondo applicativo web, "SEVESO-QUERY", consente invece l'accesso delle Amministrazioni competenti alle informazioni contenute nelle notifiche e ad altri dati inseriti da ISPRA in merito alle comunicazioni relative agli stabilimenti in inventario quali, per es. le attività ispettive svolte, gli aggiornamenti dei Piani di Emergenza Esterna ecc.
Mediante l'applicativo SEVESO-QUERY è quindi possibile ottenere informazioni for-

3. L'inventario viene aggiornato ai fini della pubblicazione ufficiale sul sito web del MATTM.

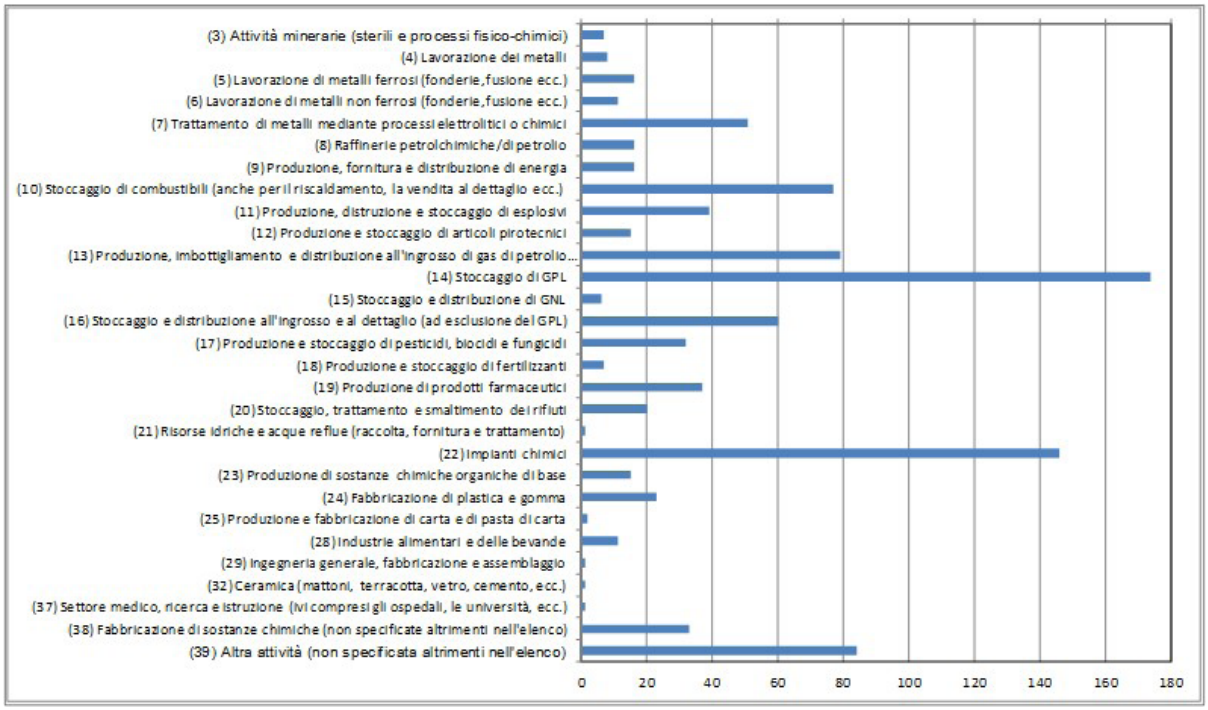
nite dal gestore degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti (notifiche) e quelle fornite dalle Amministrazioni Pubbliche in merito ai medesimi stabilimenti e da Ministeri, Prefetture, Comitati Tecnici Regionali (CTR) e Regioni.
L'accesso alle informazioni è consentito su richiesta a ISPRA e al MITE da parte delle Amministrazioni competenti e attraverso un sistema che consente livelli di accesso differenziati. I dati sugli impianti industriali presenti nell'Inventario nazionale (informazioni generali, elenco delle notifiche relative a ciascun stabilimento, notifiche –valutate e in valutazione–, indicazioni sullo stato di assoggettabilità e altra documentazione) sono in costante aggiornamento.
Al 30 dicembre 2019 il numero complessivo degli stabilimenti considerati suscettibili di causare incidente rilevante risultava pari a 995, 475 stabilimenti di soglia inferiore e 520 stabilimenti di soglia superiore. La distribuzione regionale rilevava che oltre il 25% degli stabilimenti (260) risultava insediato in Lombardia e che regioni con numerosa presenza di stabilimenti a rischio risultavano anche il Veneto (89), l'Emilia-Romagna (84) e il Piemonte (81).
In base alla rilevazione condotta al 30 settembre 2020, il numero degli stabilimenti notificati è pressoché stabile, 989, di cui 476 stabilimenti di soglia inferiore e 513 di soglia superiore e analoga distribuzione regionale rispetto al 30 dicembre 2019. Riguardo alla tipologia delle attività presenti sul territorio nazionale, quella che conta il maggior numero di stabilimenti è costituita dagli "Stoccaggi di GPL" seguita dagli "Impianti chimici", dagli impianti industriali che si occupano di "Produzione, imbottigliamento e distribuzione all'ingrosso di gas di petrolio" e dagli "Stoccaggi di combustibili (anche per il riscaldamento, la vendita al dettaglio ecc.)".
Nei grafici seguenti è rappresentata la distribuzione regionale degli stabilimenti notificati ai sensi del D.lgs.105/2015 e la distribuzione degli stabilimenti per tipologia di attività notificata ai sensi dell'art. 13, c. 2 lettera f al 30 settembre 2020.

Figura 5 - Distribuzione regionale degli stabilimenti notificati ai sensi del D.lgs.105/2015 al 30 settembre 2020



Fonte: Elaborazione ISPRA sulle notifiche pervenute.

Figura 6 - Distribuzione degli stabilimenti per tipologia di attività notificata ai sensi dell'art. 13, c. 2 lettera f (30 settembre 2020)



Fonte: Elaborazione ISPRA sulle notifiche pervenute.

Nel corso del primo semestre dell'anno 2020 il numero delle valutazioni delle notifiche effettuate da ISPRA è c.a. 450.
Dal giugno 2016, in concomitanza con l'obbligo di utilizzare il solo "Sistema di Comunicazione Notifiche SEVESO III.0" per l'invio delle notifiche, ISPRA ha reso disponibile un servizio di "help desk" per il supporto tecnico ai Gestori in caso di eventuali difficoltà riscontrate nella predisposizione delle notifiche secondo l'applicativo web. Dal 2016 vengono fornite risposte ai quesiti formulati in numero di circa 180 al mese.

3.5.3.7. Nuove modalità nello svolgimento delle ispezioni in stabilimenti a rischio di incidente rilevante dovute all'emergenza COVID

Quanto alla pianificazione dell'attività ispettiva, strumento principale è il piano di ispezione nazionale per gli stabilimenti di soglia superiore (a cura del Ministero dell'Interno in collaborazione con ISPRA) e i piani di ispezione regionali per gli stabilimenti di soglia inferiore (a cura delle Regioni). Le nuove norme richiedono alle autorità coinvolte di coordinare e armonizzare i piani di competenza e di procedere alla compiuta definizione dei programmi annuali. Per le ispezioni nei singoli stabilimenti la frequenza viene stabilita sulla base di una valutazione sistematica dei pericoli. In ottemperanza alle nuove disposizioni contenute nel D.Lgs. 105/2015, per gli stabilimenti di Soglia Superiore, sono stati effettuate 150 attività di controllo ogni anno.
Le ispezioni negli stabilimenti RIR sono indirizzate alla verifica delle caratteristiche del sistema di gestione della sicurezza per la prevenzione degli incidenti rilevanti (il cosiddetto SGS-PIR) e all'individuazione dei relativi punti critici, nonché delle eventuali misure correttive e migliorative che, con riferimento ai requisiti minimi definiti nel D.Lgs. 105/2015, è necessario adottare affinché questo costituisca uno strumento efficace alla prevenzione e al controllo dei pericoli di incidente rilevante.[4]
Il periodo di emergenza sanitaria connesso all' emergenza COVID ha determinato limitazioni nello svolgimento delle attività di controllo coinvolgendo anche le ispezioni normalmente condotte *in loco* ai sensi dell'art. 27 del citato decreto. Al fine di assicurare in maniera continuativa lo svolgimento dell'attività ispettiva garantendo il rispetto della pianificazione dei controlli definita e delle necessarie misure di sicurezza per i soggetti coinvolti, il MITE, il Ministero dell'Interno, INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) e ISPRA hanno predisposto un documento con il quale vengono introdotte modalità alternative di svolgimento delle

4. Nelle ispezioni devono essere verificate alcune attività che il Gestore ha l'obbligo di sviluppare e cioè:
1) di aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle attività esercitate nello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante;
2) di disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all'interno e all'esterno del sito;
3) che i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza o in altra documentazione presentata ai sensi del presente decreto descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento;
4) che le informazioni di cui all'art. "Informazioni al pubblico e accesso all'informazione" siano rese pubbliche.
Le ispezioni sono programmate a livello regionale e svolte da Commissioni composte dai soggetti individuati dal CTR, Organo di controllo presso la Direzione Regionale del CNVVF, per gli stabilimenti di soglia superiore e dalla Regione o dal soggetto da essa designato per gli stabilimenti di soglia inferiore.
Le ispezioni negli stabilimenti di soglia superiore sono condotte da Commissioni composte da 3 dirigenti o funzionari tecnici appartenenti rispettivamente al CNVVF, all'INAIL e all'ARPA, istituite con apposito mandato. Nel caso in cui presso l'ARPA non sia disponibile personale in possesso dei requisiti richiesti per la qualifica di ispettore o nel caso di organico non sufficiente, è consentito fare ricorso a personale dell'ISPRA.

ispezioni negli stabilimenti di soglia superiore, basate sulla possibilità di eseguire fasi del procedimento di controllo da postazioni remote.
L'attività è distinta in tre fasi:
I Fase – Preparazione all'ispezione e definizione assieme al Gestore delle modalità con le quali sarà condotta (a distanza, mediante videoconferenza);
II Fase - Esame documentale e visita *in loco*, effettuata in modalità mista (in stabilimento per i controlli effettuabili solo in presenza e a distanza, mediante videoconferenza, per quanto possibile mediante controllo documentale);
La visita *in loco* è mirata alla raccolta delle evidenze a completamento della verifica documentale e prevede di effettuare: il sopralluogo in campo per la verifica della presenza delle segnalazioni di sicurezza, la predisposizione delle simulazioni di emergenza, le prove di funzionalità dei sistemi tecnici, ecc;
III Fase - Conclusione dell'attività di controllo (a distanza, mediante videoconferenza) per la comunicazione al Gestore degli esiti dell'attività svolta.
Dal 2016 ISPRA collabora con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (VVF) e con l'INAIL nella predisposizione dei corsi di formazione per ispettori SGS. Sono state realizzate 5 edizioni alle quali hanno partecipato circa 80 unità del personale appartenente al Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente e altro personale appartenente al CNVVF e all'INAIL.

3.5.3.8. Controlli presso lo stabilimento siderurgico strategico di interesse nazionale ArcelorMittal Italia di Taranto

Lo Stabilimento siderurgico di Taranto costituisce una delle più grandi acciaierie a ciclo integrato ancora attive e, a causa delle note vicende giudiziarie, è stato destinatario di una legislazione speciale in tema di controlli.
ISPRA esercita i compiti di legge come Autorità di Controllo su questo impianto industriale accertando il rispetto delle prescrizioni contenute nei provvedimenti AIA e svolgendo i controlli alla fonte di tutte le emissioni di sostanze inquinanti autorizzate ai sensi del D.Lgs. 152/2006. Su queste ultime il Gestore dello stabilimento siderurgico Arcelor Mittal Italia Spa di Taranto attua le proprie verifiche secondo le indicazioni e le modalità contenute nel Piano di monitoraggio e controllo approvato con DM 194 del 2016. Gli esiti di tali indagini sono comunicati al MITE in qualità di Autorità Competente.
L'Istituto svolge inoltre la vigilanza sulle attività di adeguamento ambientale nonché sull'attuazione dei cronoprogrammi e dei loro aggiornamenti trasmessi dal Gestore all'*Osservatorio per il monitoraggio dell'attuazione del Piano ambientale*. I controlli prevedono sopralluoghi intermedi o preliminari presso l'impianto per la verifica dell'ottemperanza. Essi sono finalizzati all'acquisizione delle informazioni documentali e/o di progetto connesse con gli interventi realizzati e da realizzare e all'individuazione di eventuali criticità rispetto ai cronoprogrammi del Gestore. Sono previsti inoltre sopralluoghi finali in seguito ai quali ISPRA di fatto "certifica" l'avvenuto adempimento da parte del Gestore. I risultati delle verifiche di ottemperanza e le eventuali proposte di prescrizione sono comunicati all'Osservatorio.
Lo stato di attuazione dei lavori previsti dal Piano Ambientale Ilva ai sensi del DPCM del 29/09/2017 e, più in generale, il quadro sintetico della attività operative svolte

da ISPRA presso lo stabilimento Arcelor Mittal Spa di Taranto, sono descritte nelle Tabelle seguenti.
La Tabella 1 riporta il numero dei controlli svolti dall'Istituto nel periodo 2017-2020.

Tabella 1 - Consuntivo delle attività di controllo svolte da ISPRA nel periodo 2017-2020 (I semestre)

Attività	2017	2018	2019	2020 (I semestre)
N. Visite Ispettive Ordinarie Trimestrali e Rapporti Conclusivi Attività di Controllo	3	4	4	2
N. Visite Ispettive Straordinarie e Rapporti Conclusivi Attività di Controllo				0
N. di cantieri visitati per la verifica di ottemperanza delle prescrizioni di cui DPCM 29/09/2020		9	8	5
N. Rapporti di Verifica di ottemperanza Finali/ Intermedi		9	10	5
N. Sopralluoghi di Vigilanza su attività verifica cronoprogrammi adeguamenti Piano Ambientale			13	4
N. Rapporti di Vigilanza su attività verifica cronoprogrammi adeguamenti Piano Ambientale			13	4
N. di Conferenze dei servizi speciali ex DPCM 29/09/2017		2		2
N. Riesami AIA (avviati/conclusi)			2	3
N. Riunioni tavolo tecnico Bio-monitoraggio Ambientale			2	0

Fonte: ISPRA.

Di seguito viene riportata la Tabella 2 contenente il riepilogo degli esiti delle ispezioni svolte nel corso del triennio 2017-2019 aggiornata al I semestre 2020 nonché il numero di condizioni e le proposte di diffida comunicate al Gestore.

Tabella 2 - Riepilogo delle Condizioni e delle proposte di diffida emesse da ISPRA nel periodo 2017-2020 (I semestre)

Anno	Visita Ispettiva	Periodo	N. Condizioni	Proposte/ Diffide
2017	II Trimestrale	Luglio	15	0
	III Trimestrale	Ottobre	5	0
	IV Trimestrale	Novembre	11	0
		TOT 2017	**31**	**0**
2018	I Trimestrale	Marzo	12	0
	II Trimestrale	Giugno	8	1
	III Trimestrale	Ottobre	14	0
	IV Trimestrale	Dicembre	10	0
		TOT 2018	**44**	**1**
2019	I Trimestrale	Marzo	5	1
	II Trimestrale	Giugno	12	
	III Trimestrale	Settembre	13	(*)
	IV Trimestrale	Dicembre	13	
		TOT 2019	**43**	**1**
2020	I Trimestrale	Marzo 2020	4	0
	II Trimestrale	Giugno 2020	In corso	
	Straordinaria	Luglio 2020	In corso	

(*) Avvio del percorso di accertamento nel corso della VI di settembre, conclusione e trasmissione proposta di diffida nel marzo 2020.

Fonte: ISPRA.

Nel secondo semestre del 2020 le attività di controllo proseguiranno secondo i Programmi ispettivi del 2020 e in base alle varie scadenze delle prescrizioni del Piano Ambientale Ilva su mandato dell'Osservatorio Ambientale per l'Ilva di Taranto.

3.5.3.9. Conclusioni

Per quanto concerne i controlli, sono state registrate le seguenti attività (novembre 2019):

- n. 82 Ispezioni ambientali in insediamenti AIA nazionali (di cui 3 straordinarie e 80 ordinarie);
- n. 20 Ispezioni in stabilimenti a Rischio di Incidente Rilevante (Seveso);
- n. 2 Sopralluoghi di verifica ottemperanza prescrizioni AIA/Collaudi, di cui al DPCM 29/09/2017.

L'emergenza sanitaria occorsa dal marzo 2020 ha consentito di sperimentare nuove procedure relative alla gestione delle ispezioni AIA/RIR secondo i termini descritti nei paragrafi 3.5.3.5. e 3.5.3.7.

In seguito all'attuazione di questi procedimenti sono emersi:

- l'esigenza di programmare le attività preliminari e avviarle con notevole anticipo rispetto all'avvio dell'attività di controllo;
- la riduzione del tempo impiegato nelle missioni;
- il conseguimento di un notevole risparmio per l'Istituto;
- l'onere di dover gestire più attività di controllo contemporaneamente.

3.5.4. Siti oggetto di procedimento di bonifica

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), nell'ambito del tema delle bonifiche e dei siti contaminati svolge attività di supporto tecnico-scientifico al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) sui 41 Siti di Interesse Nazionale (SIN). Tali attività sono effettuate in accordo a quanto previsto dall'art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.. L'attività di supporto si esplica nella formulazione di pareri tecnici sulla documentazione progettuale presentata dai soggetti obbligati, nella partecipazione alle riunioni e ai tavoli tecnici, alle Conferenze di Servizi, nella esecuzione di sopralluoghi, nella predisposizione di protocolli tecnici e linee guida. Nel 2019 sono stati formulati oltre 200 pareri tecnici su documenti inerenti, tra gli altri, piani di caratterizzazione, analisi di rischio, interventi di bonifica, messa in sicurezza operativa, messa in sicurezza permanente, ripristino ambientale.

A seguito dell'istituzione del SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) i pareri tecnici formulati sulla documentazione progettuale inerente i SIN sono sempre più frequentemente pareri congiunti con le Agenzie Regionali/Provinciali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA/APPA) competenti garantendo una migliore sinergia tecnica che consente di semplificare e velocizzare i procedimenti nonché una omogeneità di approccio sul territorio nazionale.

Accanto all'attività istituzionale di supporto al MATTM, ISPRA svolge, mediante apposite convenzioni, attività di sostegno alle iniziative condotte da Enti Locali o altre PP.AA. per la bonifica di suolo, sottosuolo e acque sotterranee anche in aree non SIN. Queste prevedono, ad esempio, la redazione di piani di caratterizzazione, la determinazione dei valori di fondo nei suoli e acque sotterranee, la progettazione ed attuazione di interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, controllo dei risultati ottenuti e nel loro successivo monitoraggio.

Le strutture operative (GdL, SO e RR) istituite in ambito SNPA sul tema siti contaminati lavorano al fine di garantire livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale attraverso il confronto, il trasferimento delle competenze e lo sviluppo di approcci omogenei. Ciò vale anche per l'aggiornamento annuale dei dati e la produzione e il popolamento di indicatori sui siti oggetto di procedimento di bonifica nell'ambito delle attività di reporting ambientale.

In particolare nell'ambito del progetto "Statistiche Ambientali per le politiche di coesione 2014-2020" ISPRA popola un indicatore che descrive il progresso nella gestione dei siti contaminati regionali (non SIN) con particolare riguardo alla restituzione di aree oggetto di procedimenti di bonifica. L'indicatore è stato selezionato nel 2014 nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra Italia e Commissione Europea come indicatore di risultato nell'ambito dell'Obiettivo tematico 6 – Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, con particolare riguardo alla Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate (OT 6.2).

L'attività statistica di ISPRA propedeutica tra l'altro al popolamento dell'indicatore sopracitato, dal 2019 è anche inclusa nel Programma Statistico Nazionale [PSN-APA 00055 - Inventario siti contaminati di interesse regionale] contribuendo all'offerta di statistica ufficiale del paese.

Di seguito si riporta una panoramica della situazione italiana per i Siti di interesse Nazionale e per i siti locali aggiornate rispettivamente al 01/02/2020 e al 31/12/2018.

Siti di Interesse Nazionale (SIN)

I Siti d'Interesse Nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (Art. 252, comma 1 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.).

I Siti d'Interesse Nazionale sono stati individuati con norme di varia natura e di regola perimetrati mediante decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), d'intesa con le Regioni interessate. La procedura di bonifica dei SIN è attribuita alla competenza del MATTM.

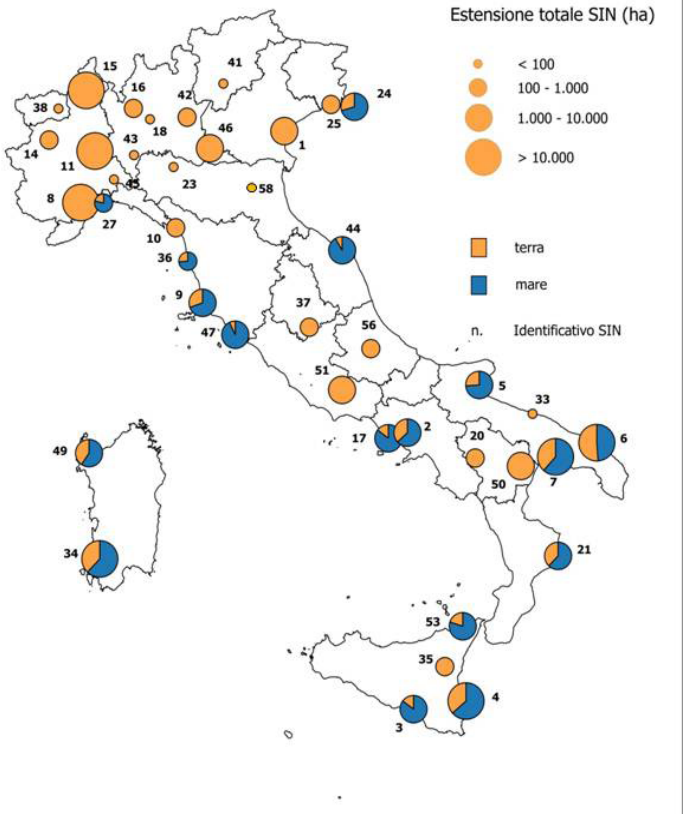
Il numero complessivo dei SIN è di 41 (dati aggiornati al 01/02/2020).

La superficie complessiva a terra dei SIN è pari a 171.211 ha e rappresenta lo 0,57% della superficie del territorio italiano. L'estensione complessiva delle aree a mare ricomprese nei SIN è pari a 77.733 ha. La problematica interessa, ad eccezione del Molise, tutte le Regioni italiane (Figura 1).

La perimetrazione dei SIN interessa aree a terra e, in alcuni casi, aree a mare e può variare nel tempo incrementando o riducendo le superfici coinvolte. Nel 2019 è stato pubblicato il decreto di perimetrazione del SIN Officina Grande Riparazione ETR di Bologna, individuato con L.205/2017.

Figura 1 - Localizzazione e classi di superficie totale dei Siti di Interesse Nazionale

SIN	
1	Venezia (Porto Marghera)
2	Napoli Orientale
3	Gela
4	Priolo
5	Manfredonia
6	Brindisi
7	Taranto
8	Cengio e Saliceto
9	Piombino
10	Massa e Carrara
11	Casal Monferrato
14	Balangero
15	Pieve Vergonte
16	Sesto San Giovanni
17	Napoli Bagnoli – Coroglio
18	Pioltello – Rodano
20	Tito
21	Crotone – Cassano – Cerchiara
23	Fidenza
24	Trieste
25	Caffaro di Torviscosa (*già* Laguna di Grado e Marano)
27	Cogoleto - Stoppani
33	Bari - Fibronit
34	Sulcis – Iglesiente – Guspinese
35	Biancavilla
36	Livorno
37	Terni - Papigno
38	Emarese
41	Trento nord
42	Brescia – Caffaro
43	Broni
44	Falconara Marittima
45	Serravalle Scrivia
46	Laghi di Mantova e Polo chimico
47	Orbetello Area ex-Sitoco
49	Aree industriali di Porto Torres
50	Aree industriali della Val Basento
51	Bacino del Fiume Sacco
53	Milazzo
56	Bussi sul Tirino
58	Officina Grande Riparazione ETR di Bologna



Fonte: ISPRA, Dati aggiornati al 01/02/2020.

Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e messa in sicurezza/bonifica del suolo e delle acque sotterranee nei siti contaminati riconosciuti d'interesse nazionale è estremamente disomogeneo nei vari SIN. In termini di avanzamento complessivo delle procedure a terra per 35 SIN (ad eccezione di 4 SIN con contaminazione prevalente da amianto e dei SIN Bacino del Fiume Sacco e Officina Grande Riparazione ETR di Bologna), dai dati resi disponibili dal MATTM sul proprio sito web , si osserva che la caratterizzazione è stata eseguita in oltre il 60% della superficie sia per i suoli che per le acque sotterranee, gli interventi di bonifica/messa in sicurezza sono stati approvati con decreto in più del 14% delle superfici (18% nel caso delle acque sotterranee) e il procedimento si è concluso nel 16% della superficie complessiva per i suoli e nel 12% per le acque sotterranee.

Siti oggetto di procedimento di bonifica regionale (non SIN)

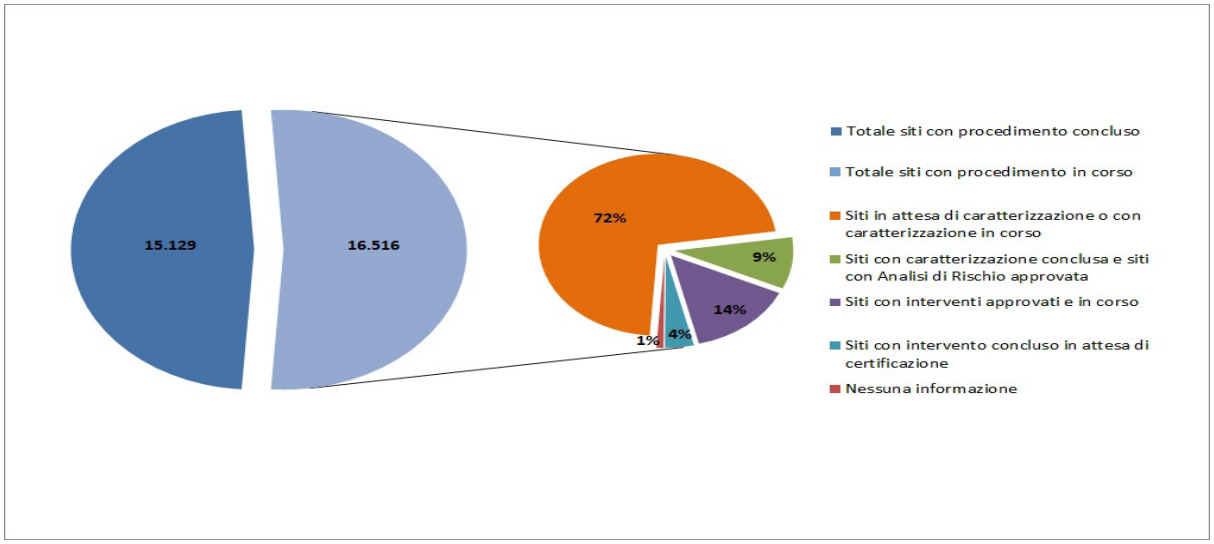
La normativa sui siti contaminati impone la predisposizione da parte delle Regioni e Province Autonome delle anagrafi dei siti da bonificare (articolo 251 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.) che contengono, tra gli altri, l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi e l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica.

I contenuti e la struttura dei dati essenziali dell'Anagrafe dei siti da bonificare sono stati definiti dall'APAT (ora ISPRA) in collaborazione con le Regioni e le ARPA/APPA. La prima versione di questi criteri è stata pubblicata nel 2001.

Tali linee guida sono state solo parzialmente adottate non solo per la loro complessità ma anche a causa del mancato aggiornamento delle stesse a seguito della modifica della normativa vigente.

Per tale ragione nel 2016 è stata attivata all'interno del SNPA la Rete dei Referenti sui Siti Contaminati con l'obiettivo di addivenire ad una struttura condivisa dei dati che, a prescindere da struttura e contenuti delle singole anagrafi e/o banche dati regionali/provinciali, consenta di costruire un quadro completo a livello nazionale sui siti oggetto di procedura di bonifica. Il risultato di tale lavoro è costituito dai dati più recenti (al 31-12-2018) che sono riferiti a 19 Regioni e a 2 Province Autonome e consentono di presentare un quadro dei siti oggetto di procedimento di bonifica su tutto il territorio nazionale (esclusi i SIN). Il numero totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica è 31.645 di cui 15.129 hanno concluso il procedimento e 16. 516 hanno un procedimento in corso. Le informazioni sul progresso della gestione dei siti con procedimento di bonifica in corso sono disponibili per il 99% dei siti con procedimento di bonifica in corso. Dai dati disponibili risulta che il 72% è in attesa di caratterizzazione o con caratterizzazione in corso, il 9% ha analisi di rischio approvata o caratterizzazione conclusa, il 14% ha interventi di bonifica/messa in sicurezza approvati e il 2% sta effettuando un monitoraggio post-intervento e pre-certificazione (Figura 2).

Figura 2 - Numero di siti oggetto di procedimento di bonifica (in corso e concluso) e progresso nella gestione dei siti con procedimenti in corso



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati SNPA, Dati aggiornati al 31/12/2018.

Le informazioni relative allo stato della contaminazione sono disponibili per il 98% dei siti con procedimento in corso. Nel dettaglio, per i soli siti per i quali è noto lo stato della contaminazione (16.187), risultano in attesa di accertamenti il 40% dei siti, potenzialmente contaminati il 33% e contaminati il 27%.
La modalità di chiusura del procedimento è nota per il 91% dei procedimenti conclusi e da questi risulta che circa i 2/3 dei procedimenti si conclude a seguito delle indagini e senza necessità di intervento.

3.5.5. Il SINA strumento di gestione, integrazione e diffusione dei dati e delle informazioni territoriali-ambientali

L'art. 11 della legge 132/2016 individua ISPRA come responsabile dello sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e della rete SINA-NET a esso collegata, confermando un ruolo centrale dello stesso nella raccolta e integrazione dei dati ambientali e territoriali prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e conoscenza dell'ambiente. Il SINA rappresenta, quindi, un naturale ecosistema informativo per la Protezione e la Tutela dell'Ambiente, che in ottemperanza con quanto definito dal piano triennale per l'informatica nelle Pubbliche Amministrazioni (2021-2024) è già per normativa nazionale ed europea un modello di interoperabilità. Infine in virtù del suo ruolo come National Focal Point nella rete di partenariato EIONET della Agenzia Europea dell'Ambiente e quello di struttura di coordinamento della Infrastruttura Nazionale per l'Informazione Territoriale e del Monitoraggio Ambientale – art.3 D.lgs. 32/2010 – ha assicurato un coordinamento con le analoghe iniziative europee, passo ineludibile per l'integrazione dei diversi sistemi dei paesi membri e necessario per affrontare le sfide poste dal Green Deal per il prossimo decennio.
In questo contesto si individuano due azioni di messa a sistema parallele: una di coinvolgimento delle altre Pubbliche Amministrazioni, anche al fine di supportare i flussi

di dati prioritari verso la Comunità Europea attraverso la rete EIONET; l'altra, operativa, di realizzazione dei moduli nazionali tematici che compongono il Sistema Informativo Nazionale Ambientale. Il contributo nel presentare una panoramica delle piattaforme gestite metterà in evidenza l'importanza del processo di condivisione dei dati e servizi verso il cittadino, nonché di collaborazione tra PA tramite l'utilizzo della piattaforma di dati geografici anche durante l'emergenza COVID.
Il SINA nel corso del corrente anno, anche attraverso il contributo fornito dalla rete SINANET, ha ampliato la disponibilità dei servizi dati utili a fornire una visione di insieme dello stato dell'ambiente. In questa ottica anche nel 2020 al fine di supportare ogni singolo flusso prioritario sono stati realizzati o sono in fase di realizzazione i diversi Moduli Informativi nazionali, lo sviluppo è disegnato per essere flessibile e scalabile in modo da far convivere, sia la gestione dei flussi di dati prioritari necessari al reporting ambientale a livello nazionale e europeo, sia un processo di analisi dati multi-integrato basato principalmente su servizi interoperabili, anche in coerenza con la Direttiva INSPIRE.
Al momento sono stati realizzati e/o sono in fase di sviluppo elementi per i Sistemi tematici: Qualità Aria, Biodiversità, Emissioni Industriali, Adattamento ai Cambiamenti Climatici, Sistema Centralizzato Mare, Sistema dati Costieri, Sistema monitoraggio e controllo industriale; alcuni dei quali sono stati disegnati e realizzati in stretta collaborazione con il MATTM. Il 2020 è stato, peraltro, l'anno in cui il SINA ha messo a punto una piattaforma di integrazione e analisi dati sia per uso interno che esterno, di cui di seguito verrà data ampia presentazione, identificando anche i servizi di pubblica utilità ad essa associati.
Di seguito viene fornito una rapida panoramica di alcune piattaforme sviluppate nel 2019/2020.
InfoARIA – Componente del sistema informativo per i dati sulla qualità dell'aria necessari alla raccolta e alla predisposizione dei dataset per il Reporting verso CE
È stato completato lo sviluppo di questa componente del modulo informativo che ha consentito la razionalizzazione dei flussi dei dati relativi alla zonizzazione del territorio, alle metodologie di monitoraggio da utilizzarsi in relazione alla classificazione della zona stessa, dei metadati delle reti di misura, stazioni, punti di campionamento, strumenti e modelli, delle serie temporali validate misurate dagli strumenti, dei valori calcolati tramite i modelli o le stime obiettive, delle dichiarazioni superamento o non superamento dei limiti di legge, dei piani di risanamento, dell›attribuzione delle concentrazioni ai contributi di diverse sorgenti, . degli scenari, delle misure di risanamento della qualità dell›aria e dei dati in tempo reale. Ad oggi il sistema è in grado di ricevere in tempo reale circa 800 pacchetti di dati ogni ora che vengono caricati e verificati e collezionati, acquisendo oltre 40.000 oggetti al giorno che vengono direttamente armonizzati e caricati sul DB centralizzato. Nel ciclo annuale, inserendo anche le i dati prodotti come dataset nazionali, sono archiviati oltre 15 milioni di oggetti per il solo flusso della Qualità dell'Aria, che vengono resi disponibili tramite applicazioni webgis specifiche sia a livello nazionale che europeo.
(https://www.isprambiente.gov.it/it/banche-dati/banche-dati-folder/aria-ed-emissioni-in-atmosfera - https://airindex.eea.europa.eu);
Il Network Nazionale della Biodiversità (NNB)
L'infrastruttura tecnica e tecnologica NNB è stata creata per fornire e gestire in modo

capillare informazioni sulla biodiversità su tutto il territorio nazionale, che ha consentito di riunire e gestire in un unico geo-database i dati alfanumerici – relativi alle informazioni "anagrafiche" delle specie osservate - e i dati cartografici, relativi invece alla loro visualizzazione su mappa.
(http://www.nnb.isprambiente.it/it/il-network)
Nel corso del 2020 è stata ampliata l'offerta dei dati e delle informazioni di biodiversità, pubblicate attraverso le 2 sezioni del Network: in web-GIS, che segue le scelte operative in conformità a INSPIRE; in Biocase, che segue le scelte operative e le logiche del sistema Biocase Europe per pubblicare dati primari.
Piattaforma Nazionale Adattamento Cambiamenti Climatici
Nel corso dell'anno è stata completata la piattaforma con lo scopo di favorire lo scambio di informazioni tra l'Amministrazione centrale, gli Enti locali e tutti i portatori di interesse, a partire dai cittadini, rispetto al tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici, rappresentando così lo strumento informativo principale in Italia su questo tema.
La finalità generale è quindi quella di informare, sensibilizzare e rendere disponibili dati e strumenti operativi a tutti i cittadini, nonché promuovere e supportare gli Enti Locali nei processi decisionali e di pianificazione in tema di adattamento ai cambiamenti climatici, partendo dalle informazioni elaborate all'interno del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC).
La piattaforma che è in fase di revisione, sarà ufficialmente presentata nel corso dell'anno 2021.
ISPRA sulla base della strategia per l'integrazione dei sistemi e la condivisione dei dati nel 2019 ha sviluppato e reso operativa all'inizio del 2020 una piattaforma sicura e scalabile che permettesse alle agenzie regionali e ad ISPRA stessa di realizzare un sistema informativo di dati geografici a supporto delle politiche ambientali del paese e che rappresentasse il data core del Sistema Informativo Nazionale Ambientale. La piattaforma è stata sviluppata utilizzando tecnologie miste con lo scopo di fornire al sistema SNPA un ambiente virtuale cloud di servizi per l'hosting e lo scambio di dati geospaziali, nonché l'erogazione sia in forma riservata che pubblica di servizi e applicazioni geospaziali per la condivisione verso il pubblico e altri Pubbliche Amministrazioni dei dati territoriali e del monitoraggio ambientale. La piattaforma GIS suddetta e denominata SINACLOUD (https://sinacloud.isprambiente.it/portal/home), si configura, quindi, come uno sportello unico che fornisce dati e servizi affidabili e coerenti a qualsiasi Agenzia e che permette di accedere, utilizzare, analizzare e condividere dati geospaziali anche in tempo reale.
Questo strumento ha assunto un ruolo ancora più determinante nell'ISPRA durante la fase di pandemia SARS-COVID19, permettendo all'Ente di continuare a lavorare sui dati geografici ambientali anche da remoto, potendo sfruttare il sistema cloud della piattaforma che ha facilitato la condivisione di dati, la possibilità di utilizzare strumenti di analisi on-line, nonché di scaricare e lavorare i dati nella propria postazione e salvarli su cartelle condivise in cloud una volta terminato il processo di lavorazione tematica.
La piattaforma SINACLOUD, peraltro, erogando servizi di dati territoriali e dei dati di monitoraggio ambientale ad essi associati, nel corso del 2020 ha svolto anche un'altra funzione, ovvero quella di strumento di diffusione dei dati verso un pubblico più ampio, composto non solo dai tecnici e dai decisori, ma anche dal singolo cittadino

che tramite strumenti semplificati ha avuto modo di accedere e consultare i dati e le informazioni ambientali. In questo quadro nel corso dell'anno è stato messo a punto uno specifico strumento l'Eco@tlante per una diffusione mirata al grande pubblico che vedrà la pubblicazione ufficiale nel 2021. Il prodotto consentirà di navigare le informazioni ambientali nel contesto territoriale per una lettura rigorosa ma al contempo di facile fruibilità che potrà, se del caso, essere approfondita fino al livello di informazione puntuale.

3.5.6. Rifiuti

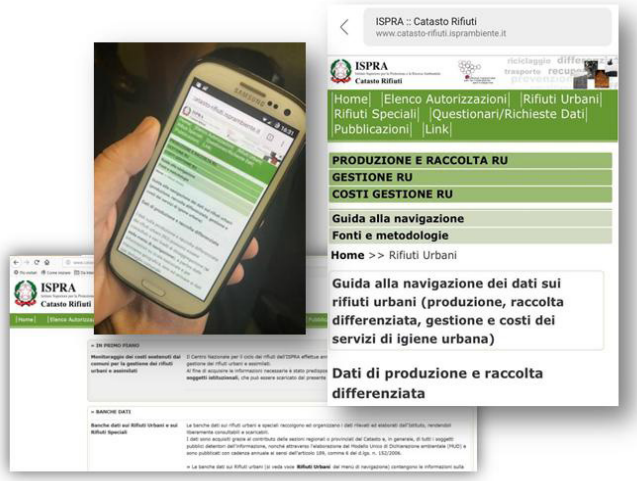
La tematica dei rifiuti è oggetto di interesse, oltreché della pubblica amministrazione e della politica, anche del cittadino. La norma consente l'accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale, a prescindere dalla dimostrazione della sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante del richiedente. La Convenzione di Aarhus, siglata nel 1998, infatti, "*riconoscendo che un più ampio accesso all'informazione ed una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni, ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne debitamente conto*", garantisce ai cittadini l'accesso all'informazione ambientale, secondo due modalità: mediante un ruolo passivo della Pubblica Amministrazione, consistente nel rispondere alle richieste dei cittadini; mediante un ruolo attivo della Pubblica Amministrazione, consistente nel raccogliere e divulgare l'informazione ambientale. Attività di orientamento, campagne di sensibilizzazione ed educazione ambientale, banche dati elettroniche, registri, inventari, rapporti su tematiche ambientali sono alcuni degli strumenti da utilizzare a questo scopo.

Ai sensi della legge 132/2016 che ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) e che disciplina l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), i dati e le informazioni statistiche derivanti dalle attività di monitoraggio, controllo e ricerca dello SNPA costituiscono riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione. Per quanto attiene ai rifiuti, l'Istituto è tenuto ai sensi dell'articolo 189 del d.lgs. 152/2006 ad elaborare annualmente i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali e ne assicura la pubblicità attraverso la predisposizione dei rapporti annuali (Rapporto Rifiuti Urbani, Rapporto Rifiuti Speciali, capitolo Rifiuti dell'Annuario dei dati ambientali, capitolo Rifiuti del Rapporto sulla Qualità dell'ambiente urbano).

Il Catasto dei rifiuti è stato istituito dall'articolo 3 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475. L'articolazione e le funzioni del Catasto sono individuate dall'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il Catasto è organizzato in una Sezione nazionale, presso l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), e in Sezioni regionali o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, presso le Agenzie regionali e delle Province autonome per la protezione dell'ambiente.

ISPRA ha realizzato la Sezione Nazionale per via informatica (www.catasto-rifiuti.isprambiente.it) fornendo un quadro conoscitivo completo, costantemente aggiornato

e rapidamente accessibile in materia di rifiuti. La disponibilità di dati e informazioni in rete sui rifiuti costituisce un servizio finalizzato a costruire una relazione di reciprocità fra l'amministrazione competente, i cittadini e gli altri attori.



Il sito è sato sviluppato per consentirne la navigazione sia con i tradizionali sistemi computer fissi e portatili) che con gli strumenti di navigazione più moderni (smartphone, tablet, ecc.) – sito responsive.

Il sito contiene le banche dati complete, liberamente consultabili e scaricabili, sui Rifiuti Urbani e Speciali e l'Elenco Nazionale delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti in procedura semplificata ed ordinaria.

L'Elenco Nazionale delle Autorizzazioni si compone di due tipologie di banche dati che sono alimentate, rispettivamente attraverso:

- l'inserimento effettuato, ai sensi degli artt. 208, 209, 211, 213 e 214 del d.lgs. n. 152/2006, dalle amministrazioni territoriali competenti al rilascio delle autorizzazioni ordinarie ed in procedura semplificata;
- l'estrazione delle informazioni contenute nel modello unico di dichiarazione ambientale (MUD).

Le banche dati sui rifiuti urbani e speciali raccolgono ed organizzano i dati acquisiti ed elaborati dalla sezione nazionale del Catasto Rifiuti con il contributo delle sezioni regionali e provinciali e, in generale, di tutti i soggetti pubblici detentori dell'informazione, nonché attraverso l'elaborazione del MUD.

Le banche dati sui rifiuti urbani contengono le informazioni su:

- produzione e raccolta differenziata (sino al dettaglio comunale);
- costi di gestione dei servizi di igiene urbana (dettaglio regionale);
- sistema impiantistico di gestione (dettaglio per singolo impianto).

Le banche dati sui rifiuti speciali contengono le informazioni su:

- produzione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi sino al dettaglio regionale, con ripartizione per capitolo dell'elenco europeo e per attività economica (Ateco 2007);
- gestione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi sino al dettaglio regionale, con ripartizione per singola operazione di recupero (R) e smaltimento (D) di cui agli allegati B e C del d.lgs. n. 152/2006

Per quanto riguarda la funzionalità di consultazione delle banche dati, tutte le tabelle contenenti i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali possono essere esportate in formato csv.

Relativamente ai dati comunali sulla produzione e raccolta differenziata e sui costi di gestione dei servizi di igiene urbana sono, inoltre, presenti, nelle relative sezioni, specifiche pagine che consentono il download (in formato odg nel caso della produzione

e raccolta e csv nel caso dei costi) delle tabelle annuali relative a tutte le municipalità. Nel Catasto è, inoltre, presente una sezione "Questionari e richieste dati" ove è possibile compilare on-line questionari e richieste predisposte dall'Istituto per ottemperare al monitoraggio di specifici indicatori, come ad esempio il questionario per i Comuni relativo all'attuazione delle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti individuate dal Programma nazionale di prevenzione, e il questionario sui costi sostenuti dai comuni per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati rivolto esclusivamente ai soggetti istituzionali.
Durante l'emergenza sanitaria Covid-19, l'Istituto ha garantito la disponibilità di dati aggiornati e la funzionalità del sito del Catasto Rifiuti, anche attraverso modalità lavorative a distanza che hanno assicurato l'attività di analisi, elaborazione e validazione delle informazioni in materia di produzione e gestione dei rifiuti contenute nelle banche dati delle comunicazioni, effettuate annualmente dai soggetti obbligati ai sensi della normativa vigente, e nei questionari trasmessi dai soggetti detentori delle informazioni ambientali (Agenzie regionali/provinciali per la protezione dell'ambiente – ARPA/APPA, aziende municipalizzate, soggetti gestori eccetera) nonché l'interlocuzione con detti soggetti.
È stata, inoltre, predisposta la relazione contenente i risultati della prima indagine sull'attuazione delle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti. Considerata l'efficacia, la facilità di utilizzo e di inserimento delle informazioni nonché di acquisizione delle stesse, lo strumento informatico del questionario, accessibile da qualunque piattaforma, potrà essere implementato anche per la raccolta di ulteriori informazioni in materia di rifiuti.
Sempre nell'ambito dell'emergenza sanitaria, sono stati predisposti elementi tecnici in materia di classificazione dei rifiuti costituiti da dispositivi di protezione individuale usati, e fornite indicazioni operative per le corrette modalità di raccolta e gestione degli stessi, nonché effettuate stime sull'andamento della produzione nazionale di tali rifiuti. Sono state, inoltre, predisposte apposite linee guida dello SNPA e di ISPRA, il rapporto sui rifiuti di DPI usati ed è stata garantita la collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) per la redazione dei Rapporti Covid.
Il Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale ha fornito, infatti, prime indicazioni di carattere generale sulla gestione dei rifiuti a seguito dell'emergenza COVID 19 nel documento approvato in Consiglio SNPA il 23 marzo 2020 e disponibile al seguente link:
https://www.snpambiente.it/2020/03/24/emergenza-covid-19-indicazioni-snpa-sulla-gestione-dei-rifiuti/.
Il documento, in particolare, ha previsto che, ferme restando le cautele individuate dai rapporti pubblicati dall'ISS per garantire la tutela del personale addetto alla raccolta e del personale degli impianti, modalità di gestione dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata e dei rifiuti urbani indifferenziati. Ulteriori indicazioni sono state fornite per i rifiuti indifferenziati provenienti da abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone, in quarantena obbligatoria.
Sono state, inoltre, esaminiate le potenziali criticità legate all'emergenza sanitaria nazionale connessa all'infezione da virus SARS-Cov-2 per il sistema di gestione dei rifiuti, dovute prevalentemente ad una carenza di possibili destinazioni per specifiche tipologie di rifiuti, non gestite sul territorio nazionale per l'assenza di una specifica

dotazione impiantistica e, nel caso dei rifiuti urbani, a difficoltà organizzative e logistiche, in parte dovute alla deviazione di alcuni flussi dalla raccolta differenziata a quella indifferenziata ed, in parte, alle difficoltà delle aziende nella formazione del personale e nella dotazione dei necessari dispositivi di protezione individuale, tenuto conto anche della necessità di dover garantire il regolare svolgimento dei servizi di pubblica utilità inerenti alla raccolta dei rifiuti e alla relativa corretta gestione.
Con riferimento alle indicazioni operative per la corretta classificazione dei rifiuti costituiti da dispositivi di protezione individuale usati, l'Istituto ha individuato la procedura di classificazione nel documento denominato "*I rifiuti costituiti da DPI usati*", evidenziando che la classificazione è un onere del produttore che è chiamato ad individuare il pertinente codice dell'elenco europeo dei rifiuti e a valutare, qualora ne ricadano le condizioni, la sussistenza di pericolosità. L'attribuzione del codice è attuata applicando la procedura e i criteri stabiliti nel paragrafo "ELENCO DEI RIFIUTI" dall'allegato alla decisione 2000/532/CE. Il documento è scaricabile al link https://www.isprambiente.gov.it/files2020/notizie/rapporto-ispra-dpi-usati_1905.pdf. A tal fine, è stata individuata la diversa provenienza dei rifiuti costituti da mascherine e guanti, schematicamente riportata in figura.

Figura 2 – Rifiuti costituiti da mascherine e guanti

Il documento contiene, inoltre, una stima di massima della potenziale produzione di rifiuti di DPI nel 2020 (Fase 2 dell'emergenza Covid-2019), considerando il fabbisogno giornaliero di mascherine e guanti.

3.5.7. Dissesto idrogeologico: la nuova piattaforma nazionale IdroGEO per la diffusione di dati, mappe e servizi in formato aperto

Obiettivi e principi della Piattaforma IdroGEO

La Piattaforma IdroGEO è la piattaforma nazionale sul dissesto idrogeologico in Italia per la consultazione, la condivisione e il download di dati, mappe, report e documenti dell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia, delle mappe nazionali di pericolosità per frane e alluvioni e degli indicatori di rischio idrogeologico. È stata realizzata da ISPRA nell'ambito del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 e presentata a maggio 2020.

La piattaforma si inserisce appieno negli obiettivi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della PA ed è stata progettata per fornire un'informazione chiara e completa, essere facilmente utilizzabile e accessibile con i diversi tipi di dispositivo (*smartphone*, *tablet*, *desktop*), in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino e alle imprese.

Il principio di *Openness & transparency*, definito nell'EU *eGovernment Action Plan* 2016-2020, ovvero l'accesso libero del cittadino alle informazioni della PA, è garantito dal fatto che i dati della piattaforma sono diffusi in formato aperto (*Open Data*). La piattaforma IdroGEO è stata infatti progettata seguendo la Direttiva EU 1024/2019 sull'apertura e il riutilizzo dei dati nel settore pubblico, le norme del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005), le Linee Guida AgID sull'acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni, il D.Lgs. 33/2013 per l'accesso, la trasparenza e la diffusione dei dati della PA, le Linee guida AgID di design per i servizi digitali della PA.

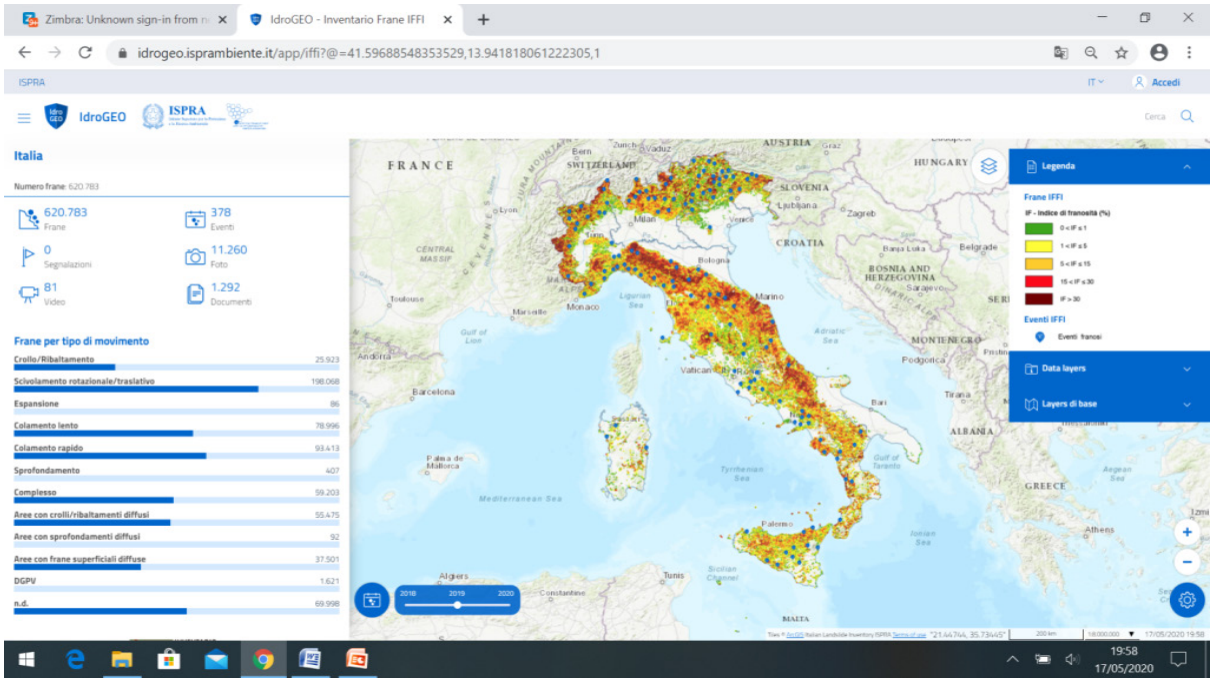
Tutte le tecnologie, le librerie e i software utilizzati sono *open source*, nell'ottica di privilegiare standard tecnologici aperti.

Principali funzionalità della Piattaforma, dati e servizi per cittadini, imprese e PA

La piattaforma IdroGEO è una piattaforma collaborativa che consente la gestione e l'aggiornamento dei dati da remoto da parte dei funzionari delle strutture tecniche regionali e che si coniuga in maniera ottimale con lo *smart working* e con l'esigenza di acquisire e archiviare i dati durante i sopralluoghi mediante dispositivi *mobile*.

L'utente può geolocalizzarsi, navigare sulla mappa e visualizzare il pannello informativo con i dati sul dissesto idrogeologico, estratti dinamicamente e presentati attraverso infografiche, creare report, segnalare nuove frane sul territorio e calcolare uno scenario con gli elementi esposti a frane e alluvioni. L'utente, cliccando sulla singola frana dell'Inventario IFFI, può visualizzare una selezione delle informazioni ad essa associate, oltre a foto, video e documenti.

Figura 1 - Interfaccia utente piattaforma IdroGEO - Sezione Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia



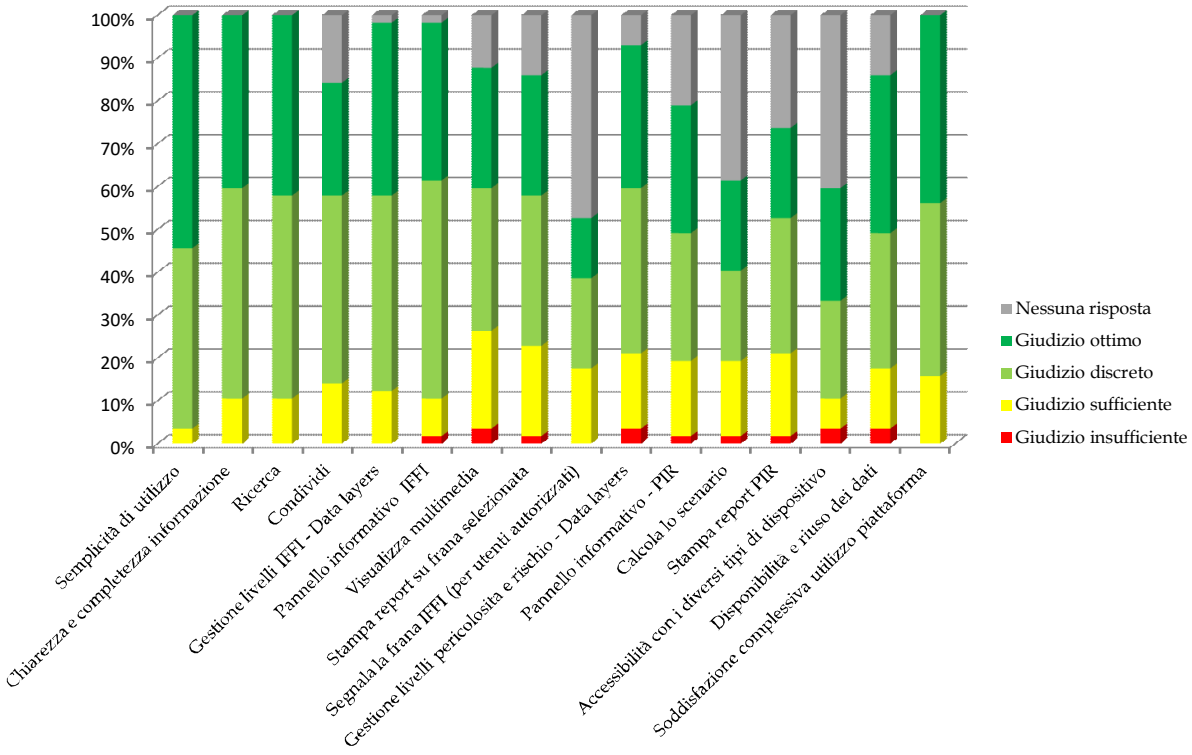
Fonte: ISPRA.

La piattaforma è uno strumento di comunicazione e diffusione delle informazioni; è orientata al cittadino per far aumentare la consapevolezza sui rischi del territorio, alle imprese per la progettazione delle infrastrutture e alle pubbliche amministrazioni quale supporto alle decisioni nell'ambito delle politiche di mitigazione del rischio, della pianificazione territoriale e della programmazione degli interventi di difesa del suolo.
I dati e gli indicatori della piattaforma (popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali a rischio; *Rapporto ISPRA 2018 su Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio, 287/2018*.) sono stati ampiamente utilizzati dalla PA. In particolare gli indicatori popolazione a rischio frane e alluvioni sono stati selezionati nel 2014 nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra Italia e Commissione Europea come indicatori di risultato (Obiettivo tematico 5 *Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*) e utilizzati per l'individuazione delle priorità di intervento nell'ambito del Piano stralcio aree metropolitane e urbane contro le alluvioni (Delibera CIPE N. 32/2015) e per la ripartizione tra le Regioni dei fondi per il contrasto al dissesto idrogeologico (DPCM 5 dicembre 2016).
Nel futuro prossimo tali dati potranno essere utilmente impiegati nelle attività di monitoraggio dell'efficacia delle misure di mitigazione del rischio idrogeologico nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #nextgenerationItalia (*Recovery Fund*).

Statistiche sugli accessi e valutazione della soddisfazione dell'utente
La piattaforma IdroGEO è stata utilizzata, nei primi sei mesi di attività, da 12.052 utenti con oltre 412.000 visualizzazioni. La tecnologia usata per la navigazione è stata per il 74,7% via *desktop*, il 23,9% via *smartphone* e l'1,4% via *tablet*.
L'ISPRA, attraverso la misurazione della soddisfazione dell'utente, si impegna nel

miglioramento della qualità dei servizi offerti e nel rafforzamento della comunicazione con i cittadini. Nel mese di novembre 2020 ha promosso la compilazione di un questionario *online* sull'utilizzo della piattaforma per rilevare punti di forza ed eventuali criticità e valutare il grado di soddisfazione complessivo degli utenti. Relativamente a quest'ultimo, è stato rilevato un giudizio ottimo per il 44% del campione, discreto per il 40% e sufficiente per il 16%. Le caratteristiche più apprezzate della piattaforma sono risultate la semplicità di utilizzo, la chiarezza e completezza dell'informazione, la disponibilità e il riuso dei dati, rispettivamente con il 54%, il 40% e il 37% di giudizi ottimi.
L'ISPRA effettuerà in futuro nuove rilevazioni per misurare il trend della soddisfazione degli utenti, anche in relazione alle strategie di miglioramento dei servizi erogati dalla piattaforma.

Figura 2 - Statistiche soddisfazione utenti piattaforma IdroGEO



Fonte: ISPRA.

3.5.8. Educazione e formazione ambientale

ISPRA svolge attività di informazione, divulgazione, educazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale.
Finalità è la promozione delle conoscenze e competenze specialistiche sulle tematiche e problematiche di tutela ambientale e di sostenibilità attraverso la realizzazione di iniziative di educazione e di formazione ambientale rivolte a diversi target, e la cura di rapporti di collaborazione con il mondo della scuola, della ricerca e con altri organismi, anche attraverso la stipula di specifici accordi, per contribuire a diffondere nell'intera società una cultura della sostenibilità autorevole in quanto scientificamente fondata.
Le principali attività riguardano:

- la progettazione e organizzazione di percorsi di formazione, in presenza e a distanza tramite piattaforma e-learning di ISPRA, su tematiche specialistiche nel campo della tutela ambientale, rivolti ai tecnici del SNPA e di altri Enti pubblici e di ricerca. Tali attività sono certificate secondo la norma UNI EN ISO 9001:2015;
- la promozione / realizzazione di un programma di iniziative di educazione ambientale rivolte alle scuole, e in generale di iniziative e progetti per l'educazione alla sostenibilità ambientale;
- l'accoglienza di laureati, laureandi, specializzandi, dottorandi, ecc. in percorsi di tirocinio e ospitalità di giovani studenti in Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento.

Tali attività, così come le altre di competenza dell'ISPRA, sono svolte in riferimento e nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), che nel caso specifico delle attività educative e formative ha l'obiettivo di favorire un'integrazione sempre maggiore di metodologie, programmi e strumenti attuativi.
Nel SNPA, l'ISPRA partecipa al Gruppo di Lavoro e alla Rete di Referenti per la Formazione, di cui svolge il coordinamento, e a quelli per l'Educazione ambientale e alla sostenibilità, coordinata dall'ARPAE Emilia-Romagna.
Le Agenzie dell'SNPA svolgono un'importante azione anche nell'ambito delle rispettive Regioni con una propria programmazione nell'ambito della formazione ambientale e dell'educazione ambientale e alla sostenibilità.
In sintesi, si riportano i dati più recenti[5] sui risultati conseguiti dall'ISPRA nelle attività di educazione e formazione ambientale, cui peraltro si affiancano altre attività di divulgazione scientifica, informazione, comunicazione e citizen science in cui l'Istituto è attivamente impegnato, quali ad esempio l'iniziativa Scienzainsieme nell'ambito del progetto Notte Europea dei Ricercatori (programma HORIZON 2020) e il progetto di citizen science e educazione ambientale sulla qualità dell'aria e salute Cleanair@school, promosso dall'EPA Network (la rete delle agenzie ambientali europee) e coordinato dall'AEA (Agenzia Europea per l'Ambiente), di cui l'ISPRA è il coordinatore per l'Italia e vi partecipa insieme alle Agenzie del SNPA.

Iniziative di educazione ambientale

Il "Programma ISPRA di iniziative di educazione ambientale per la sostenibilità" rivolto alle scuole promuove progetti che affrontano diverse tematiche / problematiche ambientali (dalla tutela dell'ecosistema marino-costiero ai cambiamenti climatici, all'ambiente urbano…) in un'ottica interdisciplinare e con approcci metodologici che privilegiano modalità di apprendimento basate sull'esperienza, l'osservazione, le attività laboratoristiche e la partecipazione.
La programmazione delle attività educative per l'A.S. 2019/2020, che prevedeva la realizzazione di 10 progetti in 80 scuole del Comune / Provincia di Roma con il coinvolgimento di oltre 400 classi di tutti i livelli scolastici, ha risentito fortemente dell'emergenza sanitaria da covid-19 e del *lockdown*, a causa del quale le attività sono state interrotte dal 5 marzo 2020 e non è stato possibile riavviarle, neanche in altra modalità.

5. Aggiornamento dei dati: 30/10/2020

Per l'A.S. 2020/2021, a causa del perdurare della situazione di incertezza, è stata offerta disponibilità alle scuole a completare le attività interrotte, compatibilmente con l'andamento dell'epidemia e con l'osservanza dei protocolli di sicurezza adottati dalle scuole stesse. Tuttavia fino ad oggi sono state svolte solo alcune attività in presenza, organizzate in spazi aperti esterni alle scuole, e ne sono previste alcune a distanza, tramite collegamenti degli esperti ISPRA sulle piattaforme di didattica a distanza in uso da parte delle scuole.

Corsi di formazione ambientale

I corsi di formazione realizzati da ISPRA nell'anno 2020 hanno avuto lo scopo di promuovere nuove conoscenze e accrescere le competenze nel campo della tutela dell'ambiente e per la sostenibilità, al fine di realizzare un sistema di conoscenze condivise ed avanzate sulla normativa ambientale e sulle più recenti metodologie e tecniche per la protezione dell'ambiente.

Oltre alle iniziative formative di carattere istituzionale, i percorsi di formazione sono stati sviluppati anche nell'ambito di progetti Europei, di Accordi tra Enti e delle Reti nazionali. In particolare, nel periodo di *lockdown* dovuto all'emergenza sanitaria, le Reti nazionali dedicate alla formazione hanno svolto un importante ruolo nel promuovere iniziative congiunte per realizzare una offerta formativa qualitativa dedicata a tutti gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni. ISPRA ha partecipato in particolare alla Rete per la formazione del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e al Tavolo Tecnico sulla Formazione della Conferenza Permanente di Direttori Generali degli Enti Pubblici di Ricerca Italiani (CODIGER) proponendo percorsi formativi a distanza sia in modalità asincrona attraverso la piattaforma e-learning ISPRA, che sincrona attraverso piattaforme di web conference.

Nel 2020, pertanto, sono stati realizzati complessivamente 19 corsi di formazione ciascuno dedicato ad una diversa tematica specialistica per un totale di più di 200 ore di formazione erogate e circa 1.920 iscritti.

ISPRA ha inoltre collaborato alla realizzazione di percorsi formativi promossi da altri Enti e Istituzioni, in particolare dalla Scuola Ufficiali Carabinieri, fornendo docenze specialistiche sulle tematiche di tutela ambientale.

Tirocini e progetti per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO)

Le attività formative del 2020 si sono svolte nel particolare scenario determinato dalle misure sanitarie richieste dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 che, a partire dal mese di marzo, hanno comportato, tra l'altro, la sospensione delle attività didattiche in presenza, sia individuali che di gruppo, comprese quelle relative a tirocini ed a PCTO.

Nello scenario delineato, ISPRA ha operato per evitare l'interruzione definitiva delle attività formative progettate e programmate operando, ove possibile e compatibilmente con i contenuti formativi di ciascun tirocinio e PCTO, la rimodulazione dei percorsi formativi che prevedevano una didattica in presenza in percorsi formativi in modalità a distanza, sincrona e/o asincrona mantenendo, il più possibile, un *imprinting* di carattere esperenziale per la formazione erogata.

Per l'a.s. 2019/2020 sono stati progettati 11 **Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO) su tematiche ambientali** di cui, uno, primo anno di

un percorso biennale ed un altro, primo anno di un percorso formativo di durata triennale. Inoltre, è stato completato un percorso formativo triennale avviato nell'a. s. 2017/2018.
In conclusione, sono stati coinvolti 191 studenti ed erogate complessivamente 422 ore di formazione.
Nonostante il perdurare delle misure a tutela della salute pubblica, per l'anno scolastico 2020/2021 ISPRA ha avviato la progettazione di PCTO a distanza, in modalità sincrona e/o asincrona.
L'erogazione a distanza consentirà di realizzare PCTO che avranno la peculiarità di poter essere proposti sull'intero territorio nazionale così da promuovere, in maniera ancora più diffusa e capillare, le conoscenze e le competenze sulle tematiche di tutela ambientale e di sostenibilità.
Anche le attivazioni di tirocini formativi, nel corso del 2020, sono state oggetto di limitazioni ed è stata privilegiata la modalità a distanza, oppure la modalità mista presenza/a distanza quando le condizioni sanitarie sono migliorate. Non si è registrata una particolare contrazione delle richieste di attivazione ed i tirocini formativi curriculari attivati sono stati 18, per un totale complessivo di oltre 4.000 ore di formazione.
L'interesse dimostrato nei confronti di ISPRA da parte di Università italiane e straniere ed Istituti di Alta Formazione è testimoniato, anche quest'anno, dalle Convenzioni stipulate per l'attivazione di tirocini formativi pari a 5.

Accordi e collaborazioni in tema di educazione e formazione ambientale
Anche nel corso del 2020 sono stati curati, pur con limitazioni dovute all'emergenza sanitaria, rapporti di collaborazione con organismi, enti e associazioni, per la realizzazione di programmi, progetti o manifestazioni per la diffusione di valori, ricerche e buone pratiche di sostenibilità, quali quelli con il CNESA (Comitato Nazionale per l'Educazione alla Sostenibilità – Agenda 2030) sotto l'egida della Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO e con l'ASVIS (Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile), attraverso la partecipazione ai Gruppi di Lavoro attivati sull'Obiettivo 4 - "Istruzione di qualità" e sull'Obiettivo trasversale "Educazione per lo sviluppo sostenibile" dell'Agenda 2030.
Di particolare rilievo è stata l'attuazione dell'Accordo di collaborazione MATTM – ISPRA per l'educazione ambientale e alla sostenibilità, per la realizzazione di un progetto volto a supportare il processo di rilancio del Sistema Nazionale IN.F.E.A. (Informazione, Formazione, Educazione ambientale).
In particolare, è stato promosso e realizzato il corso di formazione "Educazione ambientale e alla sostenibilità: competenze apprese, competenze agite", che ha coinvolto circa 100 tra Educatori ambientali, Coordinatori e Dirigenti, appartenenti ad Amministrazioni regionali, Centri di Educazione Ambientale del Sistema In.F.E.A. e alle ARPA /APPA del SNPA. Il corso prevedeva originariamente una prima parte di formazione in modalità e-learning e una seconda parte laboratoriale in presenza, che a causa dell'emergenza sanitaria è stata convertita in attività a distanza sincrona.
Informazioni e documentazione sulle attività di educazione e formazione ambientale dell'ISPRA e dell'SNPA sono disponibili sui siti web:
http://www.isprambiente.gov.it/it/formeducambiente
https://www.snpambiente.it/

3.5.9. Reporting ambientale

Il *reporting* ambientale costituisce sempre di più uno strumento fondamentale di informazione e comunicazione obiettive e puntuali sulle condizioni ambientali del nostro Paese. Una base di conoscenze scientifiche solide, affidabili e confrontabili, divenute ormai imprescindibili per operare scelte di tutela del capitale naturale e del benessere umano efficaci a livelli diversi ma integrati: dalla politica istituzionale, alla comunità scientifica, al singolo cittadino.

Nel corso del 2019 e del 2020 si sono verificati eventi importanti e ad alto impatto sull'opinione pubblica che hanno determinato un aumento della domanda di tali conoscenze: la nascita del movimento dei giovani in difesa del clima; i manifesti effetti del surriscaldamento globale, quali la riduzione dei nostri ghiacciai e la progressiva desertificazione dei suoli nelle regioni del sud; gli episodi alluvionali con i livelli record raggiunti dall'acqua alta a Venezia; l'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19 che stiamo ancora vivendo, con i forti impatti prodotti sulle principali matrici ambientali. Inoltre, l'evoluzione della normativa comunitaria e nazionale ha impegnato Stati e pubbliche amministrazioni ad acquisire e diffondere dati sullo stato dell'ambiente rispettando i principi di validità e trasparenza.

In tale contesto, lo sviluppo e l'aggiornamento continuo dei processi metodologici hanno consentito al *reporting* di fornire risposte rigorose a livello scientifico e statistico. L'uso consolidato dei nuovi canali *web* e dei *social media*, l'implementazione delle banche dati, *report* e pubblicazioni diffusi *on-line* hanno determinato una produzione più tempestiva delle informazioni, favorendo il dialogo con il cittadino in un processo di sensibilizzazione verso la salvaguardia dell'ambiente maggiormente partecipato.

L'*Annuario dei dati ambientali* è il prodotto di *reporting* ambientale istituzionale più valido e completo mai pubblicato a livello nazionale.

La diciassettesima edizione è frutto del lavoro congiunto svolto dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e le Agenzie per la protezione dell'ambiente regionali e delle province autonome nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), con la preziosa collaborazione di diversi Enti e Organizzazioni tecnico-scientifiche.

La pubblicazione presenta 301 indicatori, di cui 232 aggiornati, che costituiscono il *core set* indicatori Annuario.

Tale *core set* è sottoposto periodicamente a un accurato processo di consolidamento. In particolare, è stata effettuata l'analisi statistica degli indicatori con la verifica della solidità scientifica, della comunicabilità, delle modalità di rappresentazione dei dati (tabelle e grafici); l'analisi e la verifica di *core set* di indicatori non presenti nell'Annuario ma sviluppati/popolati dall'Istituto in altri contesti quali, ad esempio, gli Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, gli Impatti dei cambiamenti climatici, la Strategia per la biodiversità, il Piano d'Azione Nazionale (PAN) per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, gli Indicatori SDGs (*Sustainable Development Goals*).

Dal *core set* scaturiscono tutti i prodotti dell'edizione 2019: *Banca dati indicatori*, *Versione integrale*, *Annuario in cifre*, *Ambiente in Italia - Trend e normative*, *Ricapitolando... l'ambiente*, *Dati sull'ambiente*, *Fumetto*, *Multimediale*.

L'ampia offerta di pubblicazioni risponde all'obiettivo di raggiungere tutti gli attori coinvolti nel processo di tutela e sostenibilità per una corretta diffusione della conoscenza e della cultura ambientale. Perciò, i risultati delle attività di monitoraggio,

ricerca e analisi dei *trend* in atto sono rivolti a un esteso e diversificato *target* di riferimento che include politici, scienziati, s*takholders*, cittadini, giovani.
Il 97% degli indicatori aggiornati presenta una copertura temporale compresa tra il 2017 e il 2019, solo il 2% è popolato con dati antecedenti al 2016.
Dei 301 indicatori presenti nel *database* Annuario, 160 sono a copertura regionale (pari al 53%), nello specifico: 100 dei 167 indicatori selezionati per descrivere le Condizioni ambientali (60%), 28 degli 88 per i Settori produttivi (32%) e 32 dei 46 (70%) per la Tutela e prevenzione (risposte). Al fine di determinare la robustezza del core set, ciascun indicatore è stato sottoposto a un processo di valutazione, tenuto conto dei criteri di selezione specificati dall'OCSE scelti per caratterizzarlo in termini di: misurabilità, rilevanza e utilità, solidità scientifica. Relativamente agli indicatori che hanno dimostrato di possedere una solidità scientifica, ben l'86% presenta attendibilità e affidabilità nei metodi di misura e raccolta dati l'81% è ben fondato in termini tecnici e scientifici, l'83% risulta comparabile nello spazio (con un incremento di ben 6 punti percentuali rispetto alla scorsa edizione) e il 79% nel tempo (+ 4 punti percentuali rispetto all'edizione 2018) permettendo, dunque, confronti non solo temporali ma anche tra regioni.
232 indicatori consentono di comprendere meglio la situazione del Paese fornendo informazioni sullo stato e sul *trend*. Quest'anno, stato e *trend* sono stati scissi per dare un'informazione più esaustiva e precisa relativamente al raggiungimento degli obiettivi fissati dalle politiche e per dare una valutazione separata dell'andamento del fenomeno in oggetto. Il 34% degli indicatori presenta uno stato buono, dunque in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa, il 35% è in una situazione di stabilità, non raggiungendo dunque ancora gli obiettivi ma prossimo al farlo, e solamente il 31% ha uno stato scarso, evidenziando dunque una situazione non in linea con le politiche previste. Per quanto riguarda il *trend*, il 53% degli indicatori presenta un andamento positivo, dunque in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa, il 42% è rimasto pressoché stabile, non raggiungendo ancora gli obiettivi fissati ma mostra un *trend* in miglioramento, e solamente il 20% ha un andamento negativo, evidenziando una situazione non in linea con le politiche previste.
La *Banca dati indicatori* (https://annuario.isprambiente.it) è un importante strumento di comunicazione sviluppato su piattaforma CMS (*Content Management System*) Drupal, messo a disposizione di *target* diversificati (tecnici, studiosi/ricercatori, decisori politici, cittadini). Oltre all'esposizione delle schede indicatore fornisce supporto al *workflow* per la predisposizione dell'Annuario dei dati ambientali e di altre pubblicazioni quali *Ricapitolando… l'ambiente, Dati sull'ambiente, Annuario in cifre*; consente l'interazione tra gli utenti che contribuiscono al popolamento delle schede (*data entry*) e quelli appartenenti al gruppo di lavoro (*supervisor*). Permette, inoltre, di pubblicare, gestire e organizzare i contenuti relativi alle diverse edizioni dell'Annuario creando *report* personalizzati.
Approntato al fine di rendere più agevole e funzionale il processo di elaborazione dei dati e dei metadati, il *database* presenta un nuovo sviluppo grafico e funzionale.
Gli indicatori della *Banca dati Annuario* costituiscono la base informativa per altri importanti *report* quali la Relazione sullo stato dell'ambiente (RSA) del MATTM e il Rapporto Ambiente - SNPA.
Per una corretta valutazione dell'evoluzione del processo di consultazione nel corso degli anni, è importante comprendere quali e quanti siano gli utenti che ne usufrui-

scono e come o per quali fini la banca dati sia utilizzata.
Da una prima e semplice analisi temporale del numero di visite di utenti esterni, quindi esclusi gli accessi di chi lavora sugli indicatori, si evidenzia nel corso degli anni un'evoluzione positiva, infatti, tra il 2008 e il 2019, si rileva un incremento di visite del 111%. Si è passati da 25.665 visitatori nel 2008 a 54.275 nel 2019. In 12 anni il numero dei visitatori è più che raddoppiato, tutto ciò porta a pensare che i fruitori degli indicatori ambientali aumenteranno e che l'informazione ambientale sia di maggior interesse verso un pubblico esterno.
L'*Annuario dei dati ambientali - Versione integrale* è una raccolta di dati statistici e informazioni sull'ambiente strutturata per schede indicatore. La struttura generale del documento si presenta immutata rispetto alla scorsa edizione rimanendo articolata in quattro sezioni con gli indicatori ordinati secondo il modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti e Risposte): Sezione A – Elementi generali; Sezione B – Determinanti: Settori produttivi (D, P); Sezione C – Condizioni ambientali (S, P, I); Sezione D – Tutela e prevenzione (I, R).
Nelle sezioni B, C, D sono presenti 20 Aree Tematiche e sono descritti i contenuti informativi (metadati e dati) relativi agli indicatori rappresentativi delle cinque categorie del suddetto schema. A ogni Area Tematica sono associati dei Temi ambientali. Le informazioni relative a ciascuno degli indicatori selezionati per il Tema sono organizzate in schede, composte di una parte descrittiva e di un numero variabile di rappresentazioni dei dati (grafici/carte tematiche) estrapolate da quelle presenti nella Banca dati.
In ogni nuova edizione dell'Annuario, la scheda indicatore è sottoposta a un processo di modifiche, perfezionamenti, semplificazioni, alla luce di nuove esigenze o eventuali carenze emerse. L'edizione 2019 comprende un totale di circa 150.000 dati organizzati in 494 tabelle e 667 figure. Prevalentemente, l'aggiornamento è al 31 dicembre 2018 e, dove possibile, al 2019.
Annuario in cifre offre una sintesi dei contenuti salienti della *Versione integrale*, espressi in forma maggiormente divulgativa. In particolare, presenta una selezione d'indicatori e per ciascuno la serie storica, se disponibile, o il grafico più rappresentativo e meglio caratterizzante la tematica ambientale corredato da commenti, brevi informazioni o dati particolarmente rilevanti posti in evidenza. Contiene anche un indice, una breve introduzione alla tematica e l'elenco degli indicatori selezionati per ogni tematica, opportunamente descritti. Il *layout* grafico, il formato (A4 orizzontale) e i criteri adottati consentono una migliore fruibilità dei contenuti anche a un pubblico di non esperti.
Ambiente in Italia - Trend e normative, novità dell'edizione 2019, rileva la particolare attenzione posta nell'individuazione delle serie storiche attinenti alle variabili più significative degli indicatori dell'Annuario, al fine di consentire una migliore valutazione del *trend* dei fenomeni descritti. Il documento è strutturato in due parti: la prima riguarda una valutazione tecnica delle tematiche ambientali attraverso un'analisi integrata delle serie storiche con gli obiettivi fissati dalla normativa, la seconda è uno studio sugli indicatori aggregati e compositi finalizzato al monitoraggio delle tematiche ambientali. Il *report* è disponibile anche nella versione in lingua inglese.
Ricapitolando... l'ambiente descrive in sintesi alcune problematiche ambientali ritenute d'interesse primario o di attualità per un ampio *target* di riferimento. Le informazioni e i dati statistici sullo stato dell'ambiente sono diffusi mediante un linguaggio chiaro e

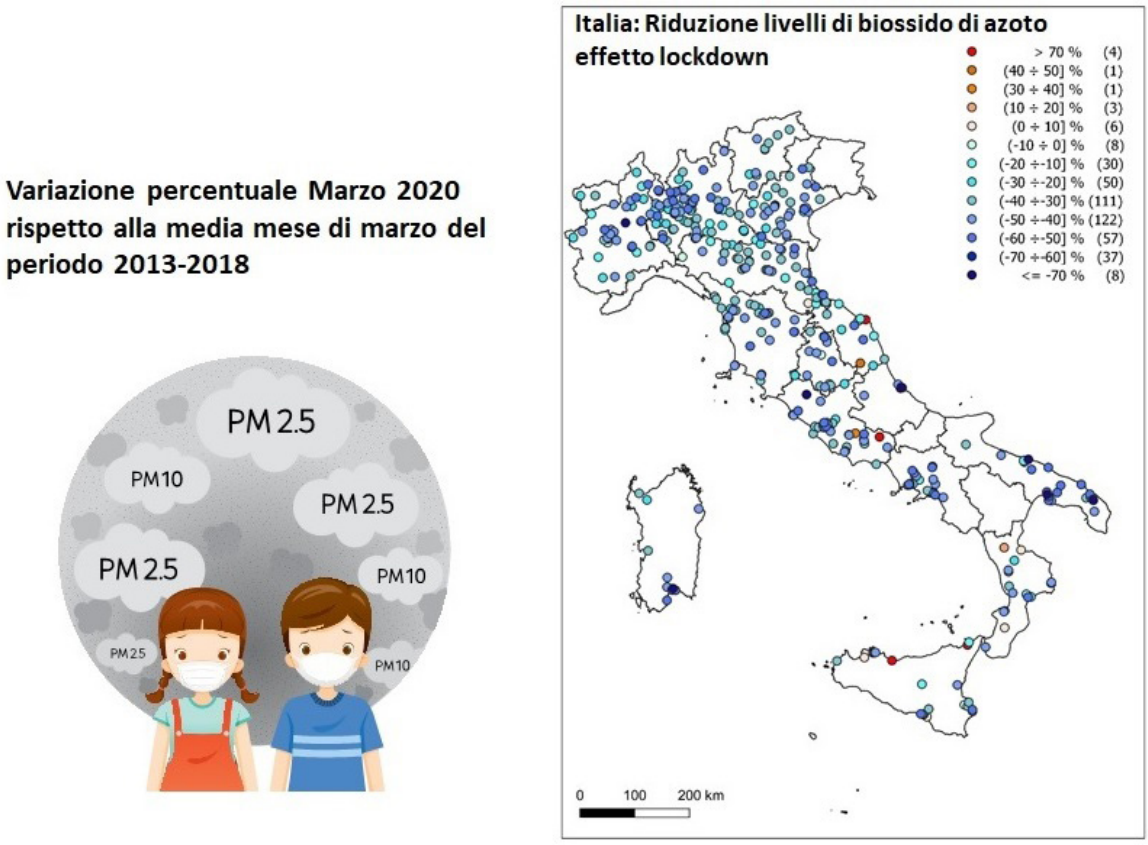
accessibile, reso particolarmente comunicativo anche dall'adozione di un *layout* grafico immediato e di facile lettura. Presenta confronti con i dati europei messi in evidenza. Inoltre, come per l'edizione precedente, comprende: quadri di sintesi (la tematica "in pillole") composti di una breve definizione del tema e informazioni spot corredate da disegni illustrativi; infografiche utilizzate per illustrare le problematiche e rappresentare i dati; l'Indice; un quadro sinottico degli indicatori dell'Annuario trattati. L'edizione 2019 presenta due nuove infografiche oltre all'aggiornamento di quelle proposte nelle precedenti edizioni. Le tematiche affrontate sono: Biodiversità, Clima: stato e cambiamenti, Inquinamento atmosferico, Indice pollinico allergenico, Qualità delle acque interne, Mare e ambiente costiero, Suolo, Rifiuti, Agenti fisici, Pericolosità geologiche, Agenti chimici, Valutazioni, autorizzazioni e certificazioni ambientali, Conoscenza ambientale.
Dati sull'ambiente, pur essendo un documento tecnico finalizzato al monitoraggio degli obiettivi fissati dal 7° Programma di Azione Ambientale (7° PAA), si rivolge a *target* diversi: dagli esperti del settore ai decisori politici, dai ricercatori ai cittadini. Anche quest'anno presenta una struttura articolata in cinque capitoli redatti in base ai primi tre obiettivi tematici prioritari e ai sottobiettivi 4a e 7a del 7° PAA. In particolare, ogni capitolo presenta una selezione d'indicatori dell'Annuario dei dati ambientali individuati sulla base dei corrispondenti dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) e opportunamente raggruppati al fine di monitorare il conseguimento dell'obiettivo. Gli obiettivi sono rivolti a: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale; trasformare l'Italia in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; proteggere i cittadini italiani dalle pressioni legate all'ambiente e dai rischi per la salute e il benessere. I sottobiettivi 4a e 7a riguardano il pubblico accesso all'informazione e il miglioramento dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle altre politiche.
La novità dell'edizione 2019 è costituita da una maggiore sinteticità, avendo preferito tratteggiare esclusivamente lo stato e il *trend* degli indicatori. In particolare, la loro descrizione si sviluppa in una parte grafica e in una testuale. Nella prima, gli indicatori sono rappresentati attraverso grafici particolarmente significativi, scelti in base alla completezza delle serie storiche e al riferimento al dato nazionale. Nella seconda, i commenti delineano lo stato e il *trend* e sono corredati di note in evidenza e infografiche con informazioni statistiche di rilievo.
Il *Fumetto* sostituisce il *Giornalino*. Il prodotto, sviluppato su una sola tavola, ha l'obiettivo di raccontare una storia diffondendo informazioni salienti legate a un Tema ambientale o a un suo aspetto particolare. L'edizione 2019 affronta la tematica "Rifiuti". "La nettezza del gabbiano e l'insostenibile immondizia dell'essere umano" è il titolo di questo racconto per immagini cui è affidata la comunicazione ambientale. Il linguaggio accattivante del fumetto è la scelta strategica che consente di raggiungere più adeguatamente il *target* "giovani", stimolandone la curiosità e l'interesse ad approfondire il tema illustrato attraverso la consultazione della Banca dati Annuario o degli altri prodotti.
Il *Multimediale* presenta, con l'ausilio d'immagini, suoni e animazioni, i contenuti salienti dell'Annuario dei dati ambientali edizione 2019 seguendo come percorso comunicativo quello delle "Aree Tematiche". Il filmato illustra le problematiche prioritarie e di maggiore interesse per un pubblico non specializzato. Coerentemente con le pre-

cedenti edizioni, la metodologia utilizzata per presentare gli indicatori e i dati statistici che descrivono le condizioni ambientali del Paese è basata sullo schema DPSIR.
Tutti i prodotti sono disponibili *on-line* sui siti: https://annuario.isprambiente.it e www.isprambiemte.gov.
Annuario in cifre, *Ricapitolando… l'ambiente* e *Ambiente in Italia - Trend e normative* sono stati realizzati anche in formato cartaceo.
Complessivamente, per rendere tali strumenti sempre più efficaci e fare fronte alla crescente domanda d'informazione ambientale proveniente da istituzioni e cittadinanza, sono state utilizzate moderne metodologie di analisi statistica e modalità operative. Nel dettaglio: è stato perfezionato il processo di acquisizione delle informazioni e di revisione degli indicatori, come specificato in merito al consolidamento del *Core-set* Annuario; a livello sperimentale e di avanguardia sono state avviate l'analisi delle serie storiche in relazione a obiettivi fissati da normative specifiche, per una migliore valutazione dei *trend* e la definizione di indicatori aggregati e compositi; è stata implementata la modalità pressoché automatizzata di elaborazione dell'Annuario attraverso il potenziamento della *Banca dati indicatori*, come sottolineato nella descrizione del prodotto.
Per le future edizioni, si prevede la possibilità di produrre, sempre dalla base informativa del *database*, altre tipologie di *report* da utilizzare a livello nazionale e internazionale, riguardanti argomenti di particolare interesse pubblico: *Ambiente in Italia - Trend e normative* che sarà ulteriormente sviluppato e proporrà l'analisi di scenari futuri relativi ad alcuni temi ambientali; un *Focus* sulle correlazioni tra ambiente e Covid-19; *Passeggiando nell'ambiente*, indirizzato al *target* scolastico (ragazzi 14-16 anni) e rivolto all'esplorazione di 6 percorsi ambientali; *Atlante territoriale ambientale* che privilegerà la rappresentazione cartografica dei dati, integrata da altre informazioni a corredo, con l'obiettivo di consentire una consultazione guidata al patrimonio informativo di ISPRA e del SNPA con un linguaggio narrativo e divulgativo.
Per quanto concerne lo sviluppo digitale e il ricorso alle nuove tecnologie, con l'obiettivo di accrescere la cultura della partecipazione e fornire migliori servizi agli utenti, sono in fase di studio l'elaborazione di un prototipo in versione *e-book* di *Annuario in cifre* e la programmazione di un'app per smartphone.
A causa della situazione di emergenza scaturita dalla Pandemia da Covid-19, l'Annuario dei dati ambientali è stato presentato congiuntamente al *SOER 2020* (*State of the Environment Report*) e al *Rapporto Ambiente di Sistema* il 3 giugno 2020[6], in diretta *streaming*, in collegamento con il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, con il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli e con il ministro dell'ambiente Sergio Costa. In tale contesto, per fornire informazioni utili in merito agli effetti del *lockdown* sulle condizioni ambientali in Italia, notevolmente mutate rispetto a quelle descritte, pur con dati aggiornati, dai prodotti dell'edizione 2019, è stato messo a fuoco il tema Ambiente e salute, divenuto particolarmente urgente e attuale.
Per alcuni indicatori ritenuti prioritari, i valori registrati nel primo trimestre 2020 sono stati confrontati con quelli del 2019 o con la media dei valori della serie storica di riferimento; sono stati proposti scenari o proiezioni future.

6. Per maggiori approfondimenti si rimanda al seguente link: https://www.isprambiente.gov.it/it/events/lo-stato-dellambiente-in-europa-e-in-italia

Le correlazioni con l'emergenza Coronavirus hanno riguardato le emissioni di gas serra, la qualità dell'aria (Figura 1) e la produzione dei rifiuti urbani.
Inoltre, sono stati presentati due importanti programmi di ricerca: il Progetto PULVIRUS, nato dall'alleanza scientifica fra ENEA, Istituto Superiore di Sanità (ISS) e ISPRA con SNPA, che valuterà le conseguenze del *lockdown* sull'inquinamento atmosferico e sui gas serra e le interazioni fra polveri sottili e virus; uno studio epidemiologico a livello nazionale, denominato EPICOVAIR, che coinvolge oltre all'ISS anche l'ISPRA con il SNPA, per valutare se e in che misura i livelli di esposizione all'inquinamento atmosferico siano associati agli effetti sanitari dell'epidemia.
A titolo esemplificativo delle specifiche informazioni prodotte, relative al Covid-19, si riporta il grafico elaborato dall'ISPRA sulla riduzione dei livelli di biossido di azoto in Italia dovuta al *lockdown*.

Figura 1 - Riduzione dei livelli di biossido di azoto in Italia effetto lockdown



Fonte: ISPRA.

3.6. INCENTIVI

3.6.1. Cassa Depositi e Prestiti: le misure straordinarie a sostegno di Enti territoriali e imprese

Cassa Depositi e Prestiti, in occasione dell'emergenza sanitaria, ha elaborato e messo in atto un articolato piano di aiuti per supportare Pubbliche Amministrazioni e imprese. Il Gruppo CDP ha confermato così la propria vicinanza al Paese nei momenti più difficili, in linea con la sua storia e con il Piano industriale 2019-2021, orientato al supporto dei territori e del tessuto imprenditoriale nazionale.

CDP a fianco degli Enti territoriali

La necessità di far fronte a esigenze inedite da parte degli enti territoriali, al presentarsi della crisi sanitaria, ha spinto CDP ad adottare misure rapide e straordinarie, per supportare le Pubbliche Amministrazioni, quotidianamente in prima linea nell'emergenza epidemiologica.

Cassa Depositi e Prestiti ha varato così la più vasta operazione di **rinegoziazione dei mutui** mai realizzata negli ultimi anni. L'operazione, rivolta a Enti Locali (Comuni, Città Metropolitane, Province, Unioni di Comuni e Comunità Montane), Regioni e Province autonome, ha consentito a circa 3.100 enti di liberare risorse, nel 2020, fino a 800 milioni di euro, con circa 80 mila prestiti rinegoziati, per un debito residuo complessivo di oltre 20 miliardi di euro.

L'operazione ha avuto l'obiettivo di supportare gli enti con una misura straordinaria in un contesto inatteso, generando un significativo impatto sul bilancio 2020 in termini di risorse liberate attraverso uno strumento di gestione attiva del debito in essere con CDP.

All'operazione di rinegoziazione si sono aggiunte altre misure straordinarie, volte ad assicurare agli Enti maggiore liquidità. CDP infatti ha provveduto a:

1. avvio e gestione di due programmi di **Anticipazione di Liquidità** straordinaria a valere su risorse statali che hanno consentito di accelerare il pagamento dei debiti commerciali e sanitari della PA;
2. **differimento delle rate 2020 per i Comuni della prima 'Zona Rossa'**, nelle province di Lodi e Padova;
3. **differimento di un mese del termine di esigibilità delle rate di ammortamento** del 30 giugno 2020, per tutti i prestiti di titolarità di CDP, con oneri di rimborso a carico degli enti territoriali;
4. **sospensione nel 2020 dei pagamenti della quota capitale dei mutui** gestiti da CDP di titolarità MEF, concessi agli Enti locali e alle Regioni a statuto ordinario.
5.

CDP a fianco delle imprese

Le iniziative messe in atto da Cassa Depositi e Prestiti per sostenere il tessuto produttivo del Paese nate con l'obiettivo di rafforzare la crescita delle imprese italiane si sono estese al sostegno dei fabbisogni emersi a seguito delle conseguenze dell'emergenza sanitaria. CDP ha dato così ulteriore concretezza a uno degli obiettivi cardine del suo Piano Industriale, per supportare lo sviluppo dell'ecosistema nazionale, in termini di innovazione, produttività, competitività e crescita dimensionale.

Sono stati messi a disposizione delle imprese italiane un totale di 6 miliardi di euro. Nel dettaglio, CDP è intervenuta attraverso:

1. **Strumenti di liquidità** per un plafond pari a 3 miliardi di euro, a sostegno delle esigenze temporanee delle imprese che hanno subito impatti dall'emergenza Covid-19:
   - **Liquidità Corporate Garantita Medio-Lungo Termine**: finanziamenti diretti di medio-lungo termine assistiti dalla Garanzia Italia con durata massima di 6 anni per sostenere costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali localizzati in Italia sulla base delle misure definite dal Decreto Legge 8 aprile 2020;
   - **Liquidità Corporate Breve Termine**: finanziamenti diretti di breve termine, preferibilmente in partnership con il sistema bancario, con durata fino a 18 mesi, per supportare i fabbisogni finanziari per investimenti, iniziative per la crescita o per la realizzazione di opere di pubblica utilità.

   Questi nuovi prodotti hanno consentito a CDP di rispondere, in tempi più rapidi rispetto all'operatività ordinaria, al fabbisogno di circolante delle imprese per affrontare la crisi.
2. **Plafond per facilitare l'accesso al credito delle imprese**: iniziativa che prevede una provvista alle banche di 3 miliardi di euro a tassi calmierati, al fine di favorire la concessione di nuovi finanziamenti alle PMI e alle Mid-cap italiane, a sostegno degli investimenti e delle esigenze di capitale circolante, con l'obiettivo di limitare gli impatti economici avversi dell'attuale fase di emergenza sanitaria. Lo strumento, già operativo dal 2014 con "Piattaforma Imprese", è caratterizzato da grande semplicità, consentendo a tutte le banche convenzionate, di reperire funding a condizioni di mercato per l'erogazione di finanziamenti a tassi competitivi alla propria clientela.

3.6.2. Contributo SACE

Il Polo dell'export e dell'internazionalizzazione, costituito da SACE e SIMEST, ha mobilitato complessivamente nel 2019 **21,2 miliardi di euro** di risorse a sostegno dell'export e dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, anche grazie a un'offerta ulteriormente digitalizzata e alla realizzazione di un insieme strutturato di iniziative di accompagnamento sui mercati esteri (tavola 1).

Il portafoglio di transazioni assicurate e investimenti garantiti nel tempo ha raggiunto quota **134 miliardi di euro al 31 dicembre 2019,** a fronte di circa **23 mila aziende** servite a livello di Polo, di cui il 95% rappresentato da PMI e Mid Corporate, in quasi 200 paesi.

Tavola 1 - Polo dell'export e dell'internazionalizzazione – Risorse mobilitate per società*
(valori in milioni di euro e variazioni percentuali)

(€ mln)	2019	2018	Var %
SACE	11.890	19.423	-39%
SIMEST	732	746	-2%
SACE FCT	3.474	3.660	-5%
SACE BT	5.069	4.756	7%
Totale	**21.165**	**28.586**	**-26%**

* Al netto delle risorse mobilitate dalle società controllate, relative a operazioni di *export credit* garantite da SACE.

L'operatività di SACE Spa ha generato il 56% delle risorse mobilitate dal Polo, pari a **11,9 miliardi di euro.** Circa tre quarti di queste risorse sono state dirette a supporto dell'export italiano, nella forma di soluzioni assicurativo-finanziarie che consentono alle nostre imprese di vendere prodotti e servizi offrendo ai clienti esteri dilazioni di pagamento più estese o finanziamenti a condizioni favorevoli, a vantaggio della propria competitività commerciale.
Le aree verso le quali si sono registrati i maggiori flussi di risorse mobilitate sono state Medio Oriente e Nord Africa ed Europa emergente, mentre gli incrementi più importanti sono stati registrati verso l'America Latina (in particolare verso Messico e Brasile) e l'Asia con Malesia, India e Giappone nelle prime posizioni. Le grandi filiere di eccellenza del Made in Italy sono tra **i settori** che maggiormente hanno beneficiato del supporto di SACE a sostegno delle loro esportazioni, come l'oil&gas, il crocieristico, il chimico e petrolchimico. Comparti che comprendono sia grandi aziende leader del mondo, ma anche un sistema di ampie filiere di PMI subfornitrici specializzate. Se si guarda invece alla numerosità delle operazioni sostenute, il settore che ha maggiormente beneficiato di questa operatività è l'industria meccanica, comparto d'eccellenza dell'export italiano che coinvolge soprattutto le Pmi, seguita dalle infrastrutture e costruzioni e dall'agroalimentare.
Per quanto riguarda le risorse mobilitate dalle **altre società del Gruppo SACE**, si evidenzia che **SACE BT** ha mobilitato, in totale, 5,1 miliardi di euro di risorse, di cui 3 miliardi di euro generati dalle attività di assicurazione del credito e le restanti relative a transazioni assicurate nel ramo Cauzioni; **SACE FCT** ha mobilitato 3,5 miliardi di euro, a cui si aggiungono 0,6 miliardi di euro relativi a operazioni in sinergia con SACE SpA (le operazioni in sinergia con SACE BT sono incluse nei 5,1 miliardi di euro sopra riportati).
Nel 2020, pur in un contesto profondamente avverso caratterizzato dall'emergenza sanitaria, **SACE ha mobilitato oltre 20 miliardi di euro a sostegno dell'export e dell'internazionalizzazione delle imprese italiane**, in crescita rispetto all'anno precedente, a conferma del ruolo naturalmente anticiclico della Export Credit Agency.
Nel corso del 2020, all'operatività tradizionale **si è inoltre aggiunto il nuovo mandato** che il Governo ha affidato a SACE a sostegno della liquidità delle imprese danneggiate dall'emergenza sanitaria Covid-19, facilitandone l'accesso al credito attraverso **Garanzia Italia**, il nuovo strumento straordinario per sostenere l'erogazione da parte delle banche di finanziamenti, con garanzia SACE e controgaranzia dello Stato Italia-

no. Dalla data di entrata in esercizio della garanzia (20 aprile 2020) al 1 dicembre 2020 sono stati garantiti oltre **18 miliardi di euro di nuova liquidità** (a beneficio di quasi 600 aziende). L'operatività di Garanzia Italia proseguirà anche per tutto il primo semestre del 2021.

Nel 2020 sono state inoltre rafforzate **alcune attività in ottica di sempre maggiore vicinanza al segmento PMI**, quali ad esempio: il lancio di un **nuovo modello commerciale**, creando un'unità esclusivamente dedicata alle imprese più piccole e prevedendo l'introduzione degli Export Coach; il **rinnovamento del sito internet**, diventato punto d'accesso unico a tutta l'offerta assicurativo-finanziaria e con 6 linee di prodotti chiave per le PMI, fruibili online e con tempi di risposta ottimizzati; il **rafforzamento di Education to Export**, il programma formativo gratuito ad alto contenuto digitale, sviluppato con l'obiettivo di promuovere una più diffusa cultura dell'export e incrementare il numero di PMI esportatrici.

L'offerta sempre più digitalizzata di SACE è ora accessibile anche dal **portale www.export.gov.it** che SACE ha contribuito a realizzare in sinergia con MAECI, ICE e SIMEST e che permette di accedere a tutti gli strumenti a supporto dell'export e dell'internazionalizzazione. Le sinergie con il MAECI riflettono l'importante lavoro svolto nell'ambito del Patto per l'Export e, a più ampio raggio, riguardano anche le interazioni continue con la rete diplomatico-consolare, anche attraverso i 14 uffici di SACE all'estero.

Il sostegno alla competitività delle aziende italiane sui mercati esteri sarà altresì rafforzato attraverso **il programma "Push Strategy",** che fa da apripista per l'export italiano in mercati emergenti ad alto potenziale, mettendo a disposizione di controparti estere linee di credito a medio-lungo termine a un tasso competitivo e favorendo l'organizzazione di incontri di business matching, con l'obiettivo di incentivare l'acquisto di beni e servizi italiani o rafforzare rapporti commerciali esistenti e consentendo alle nostre aziende, anche organizzate in filiere produttive, di accreditarsi nelle catene di fornitura di importanti *buyer* esteri.

Con riferimento alle opportunità derivanti da Expo Dubai 2021, l'impegno istituzionale di SACE a supporto delle aziende italiane è stato formalizzato sin dal febbraio 2018 attraverso la **firma di un protocollo tra SACE e il Commissariato generale del Governo italiano per Expo 2020.** Con l'avvicinarsi della fase pienamente operativa sono stati intensificati i contatti con il Commissariato, giungendo ad un piano condiviso di attività che prevede l'identificazione di una campagna di promozione congiunta.

Le nuove disposizioni del Governo proiettano inoltre SACE verso una maggiore capacità di sostegno alle esportazioni grazie a un **sistema evoluto di coassicurazione tra SACE e MEF, a supporto non solo dei grandi progetti ma anche delle PMI e delle filiere strategiche per l'export italiano.** In quest'ottica, la riforma del sistema di assicurazione pubblica all'export introdotta con il DL Liquidità, a regime sin dal prossimo 1° gennaio 2021, ha inteso valorizzare la maggior capacità di assunzione di impegni dello Stato, che ora assume la quota del 90% degli impegni a garanzia, in modo da accrescere sensibilmente il volume degli interventi che potranno essere posti in essere a sostegno delle imprese esportatrici. Il Piano Annuale elaborato per il 2021 prevede una domanda di copertura assicurativa pari a 28 miliardi di euro, che si stima possa avere impatti positivi sull'economia fino a 80 miliardi di euro sul valore della produzione, fino a +29 miliardi di euro (di cui circa 14 mld/€ da PMI) sul PIL e fino a

+445.000 addetti (di cui circa 210.000 da PMI) sull'occupazione, ed il limite cumulato di assunzione degli impegni (Statutory Cover Limit Cumulato) da parte di SACE SpA e del MEF, considerate anche le esposizioni già in essere e le previsioni per il secondo semestre del 2020, è stato stimato ed elevato a 120 miliardi di euro.
A queste si sommano una nuova operatività anche post-emergenza, tramite un importante programma di **garanzie pubbliche e le risorse e gli strumenti del Green New Deal**, la nuova operatività su cui SACE è già attiva attraverso il rilascio di garanzie pubbliche a favore di progetti volti alla transizione verso un'economia pulita e circolare.

3.6.3. Contributo SIMEST

SIMEST promuove gli investimenti delle imprese italiane all'estero attraverso strumenti di **partecipazione al capitale**, sia con mezzi propri che attraverso la gestione del **Fondo pubblico di Venture Capital**. La partecipazione di SIMEST consente all'impresa italiana anche di accedere alle agevolazioni (contributi agli interessi) per il finanziamento della propria quota di partecipazione nelle imprese fuori dall'Unione Europea. Inoltre SIMEST acquisisce, a condizioni di mercato, partecipazioni di minoranza in imprese italiane o loro controllate nell'Unione Europea per favorirne la proiezione internazionale.
SIMEST gestisce anche gli strumenti agevolativi a supporto delle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane nella forma di **finanziamenti agevolati per l'internazionalizzazione** (attraverso il Fondo rotativo 394) e del sostegno finanziario all'export mediante contributi agli interessi (attraverso il Fondo 295).
SIMEST fa parte delle Istituzioni finanziarie italiane abilitate dalla Ue a operare quale **Lead Financial Institution nell'ambito della gestione dei Trust Funds**.
Nel 2019 SIMEST ha complessivamente mobilitato **732 milioni di euro**, di cui il 77% di finanziamenti agevolati e partecipazioni e il 23% a supporto di esportazioni.
Per sostenere l'export e l'internazionalizzazione quali motori propulsivi della ripresa economica, anche l'operatività di SIMEST a supporto delle imprese italiane è stata rafforzata in misura senza precedenti.
Da inizio 2020 le competenze in relazione ai fondi pubblici gestiti da SIMEST sono passate, nell'ambito di un più generale trasferimento in materia di internazionalizzazione, dal MISE alla Farnesina, con l'obiettivo di semplificare e rendere più efficaci ed efficienti le azioni di sostegno all'*export*, promuovendo una gestione unitaria della proiezione internazionale dell'Italia e costituendo un unico referente istituzionale sui temi dell'internazionalizzazione e della politica commerciale.
Per rispondere alla forte esigenza di liquidità da parte delle imprese, causata dall'espandersi della crisi pandemica, grazie al **Decreto Rilancio**, è stata prevista la possibilità – fino a fine 2020, limite poi prorogato a giugno 2021 – di accedere agli strumenti di finanza agevolata SIMEST **senza l'obbligo di presentare garanzie** a fronte del finanziamento.
Con l'acuirsi dell'emergenza economica inoltre è emersa l'esigenza di un'azione strategica e di sistema per il rilancio dell'export del "Made in Italy", attraverso il **rafforzamento degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione** e un'azione promozionale di ampio respiro. L'8 giugno viene quindi firmato il **Patto per l'Export** che

ha destinato 1,3 miliardi di euro al Fondo 394 gestito da SIMEST per l'erogazione dei finanziamenti per l'internazionalizzazione.
In particolare è stata estesa l'operatività dei Fondi Pubblici gestiti da SIMEST – prima del Fondo 394 per i finanziamenti agevolati e poi anche del Fondo di Venture Capital per le partecipazioni negli IDE – ai **Paesi dell'Unione Europea**, finora esclusi dal perimetro di attività.
Inoltre, per i finanziamenti agevolati, vengono **aumentati i massimali richiedibili**, è estesa la gamma delle **voci di spesa finanziabili** e la **platea delle imprese che possono accedervi**, e, soprattutto, grazie all'attuazione e proroga delle misure previste dal *Temporary Framework* che innalzano i limiti degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza, è reso possibile alle aziende accedere ad una **quota a fondo perduto fino ad un massimo del 50% (con un limite di 800.000 euro) del finanziamento**.
Una nota particolare riguarda lo sforzo che è stato fatto e che si sta facendo per sostenere il **comparto fieristico**, uno dei più penalizzati dagli effetti nefasti della pandemia e vetrina imprescindibile per le imprese che vogliono farsi conoscere nei contesti internazionali, basti pensare che oltre il 50% dell'export tricolore nasce proprio da contatti maturati durante tali manifestazioni.
Complessivamente, le domande di finanziamenti agevolati pervenute da gennaio 2020 sono state oltre 13.000, per un controvalore di oltre 4 miliardi di euro. Di queste, 8.456 per 2,7 miliardi di euro sono quelle ricevute dal 17 settembre, data in cui è divenuta operativa la misura del 50% di fondo perduto.
Occorre sottolineare come l'85% delle domande sia pervenuta da nuovi clienti, e l'89% da PMI, che rimangono il focus primario di SIMEST, rappresentando lo zoccolo duro del tessuto imprenditoriale italiano e contribuiscono per oltre il 50% alle nostre esportazioni.

3.7. INTERNAZIONALIZZAZIONE
Servizi reali per l'internazionalizzazione. L'Agenzia ICE*[1]

3.7.1 Abstract
Il ruolo istituzionale dell'Agenzia ICE è quello di supportare i processi di internazionalizzazione delle imprese italiane, promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo e attrarre investimenti esteri. Negli ultimi anni l'ente ha consolidato le sue principali attività, che si concentrano sull'offerta di servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, con particolare attenzione alle esigenze delle PMI.
Questi interventi sono stati particolarmente impattati dalle limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria originata dalla diffusione della pandemia da Covid-19. L'adozione, in particolare, di misure restrittive alla mobilità delle persone e alla possibilità di riunirsi ha sollevato inedite criticità richiedendo un rapido riorientamento delle attività dell'ente: l'Agenzia ha infatti perseguito l'obiettivo di garantire continuità nel supporto alle imprese in uno scenario in cui, a causa della crisi globale generata dalla pandemia, il sostegno pubblico all'internazionalizzazione assume un ruolo ancora più rilevante.
In questo contesto l'Agenzia ha adottato delle strategie in linea con gli altri paesi europei (membri dell'EPTOA, European Trade Promotion Organization Association), nello specifico:

- attenuando i danni subiti dalle imprese a causa della cancellazione di decine di manifestazioni in Italia e all'estero con una politica di recovery e prevedendo particolari agevolazioni per le aziende che intendono partecipare a iniziative promozionali, estese a tutto il 2021;
- revisionando i piani di attività, nei contenuti e nelle tempistiche di attuazione;
- accelerando il processo di digitalizzazione dell'attività promozionale (principalmente con il progetto "Smart 365") e facilitando la presenza delle imprese italiane sulle grandi piattaforme internazionali di commercio elettronico (anche attraverso accordi con player primari del commercio elettronico mondiale);
- implementando una profonda revisione del catalogo dei servizi deliberata già nel 2019 e resa effettiva dal 1 aprile 2020, nella quale è stata significativamente ampliata la quota dei servizi di assistenza personalizzata resa a titolo gratuito; il maggior ricorso alle tecnologie digitali ha permesso di rafforzare in particolare i servizi informativi e di formazione (webinar Mercati in Diretta, Progetto Export Flying Desk, 137 interventi formativi tra cui Global Start Program e CORCE);
- facendo fronte al calo nelle richieste di servizi di prima assistenza, di accompagnamento e di aftercare da parte degli attori del processo di attrazione degli IDE, atteso e confermato da autorevoli studi di organismi internazionali, promuovendo il ricorso ad eventi in digitale.
- Implementando, sul piano organizzativo interno, misure di semplificazione e

1. Hanno contribuito Cristina Castelli, Fabio Greco e Stefania Spingola (ICE); Mirella Morrone e Lorenzo Soriani (ISTAT) hanno contribuito al paragrafo I clienti dell'ICE; Fabio Bacchini, Lorenzo Di Biagio, Mirella Morrone, Marco Rinaldi e Lorenzo Soriani (ISTAT) hanno contribuito al paragrafo L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni.

digitalizzazione dei processi lavorativi; difatti, è stato prontamente attivato il ricorso allo smart working per la quasi totalità del personale.

Nel quadro del sistema della performance, è stato opportunamente revisionato il Piano triennale della performance 2020-22, adeguando target e indicatori al mutato contesto e alle variazioni adottate nelle modalità di intervento.

L'ICE ha inoltre continuato ad adottare sistemi per la valutazione dell'efficacia delle proprie attività sulle imprese clienti. Si confermano positivi i risultati della rilevazione di customer satisfaction condotta sull'attività svolta nel 2019, con un livello di gradimento elevato sui servizi forniti (4,2 su un massimo di 5) espresso dalle imprese destinatarie, in linea con le rilevazioni precedenti. Anche la valutazione di impatto effettuata nel 2020, volta a quantificare gli effetti dei servizi offerti sulla performance delle imprese clienti, ha evidenziato una ricaduta positiva sul fatturato export di queste imprese, cresciuto, nel biennio successivo all'acquisizione del servizio, in misura superiore rispetto a quanto osservato per aziende non clienti con le medesime caratteristiche.

3.7.2. Il ruolo dell'ICE

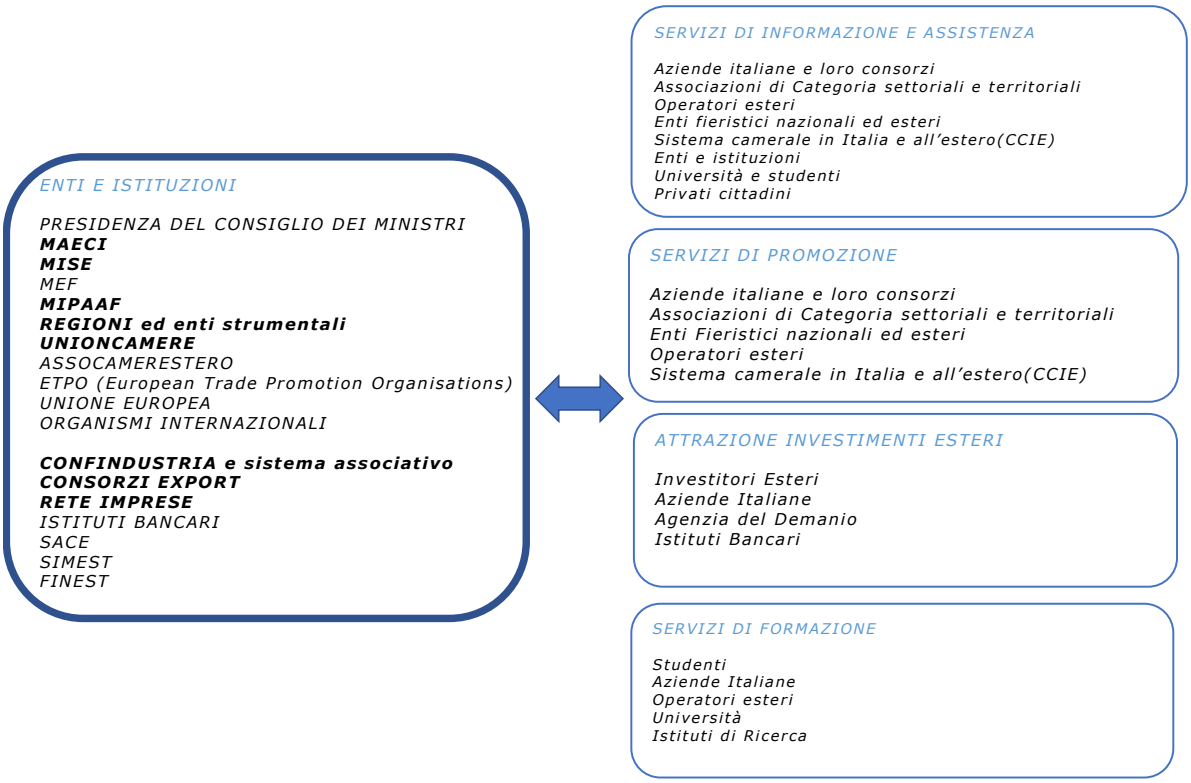
L'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ITA, Italian Trade Agency), è l'ente governativo incaricato di assistere le imprese italiane nei processi di internazionalizzazione, di promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo e di attrarre investimenti esteri. Nel perseguire i suoi compiti istituzionali, l'Agenzia offre servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, con particolare attenzione alle esigenze delle PMI, singole e associate, coinvolgendo un ampio numero di imprese.

La *ratio* di un intervento pubblico in questo ambito risiede nel fatto che i costi per espandersi in altri paesi rappresentano un vincolo specialmente per le PMI, che caratterizzano larga parte del tessuto imprenditoriale italiano. Difatti, l'importanza delle barriere all'entrata sui mercati esteri è inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa ed espandersi oltre i confini nazionali comporta il superamento di barriere di tipo informativo (lingua, cultura, burocrazia, informazioni sul regime doganale, sugli standard tecnici e altro), con costi e strumenti che spesso non sono alla portata delle singole imprese.

L'ICE svolge le proprie attività in collaborazione con numerosi *stakeholder* istituzionali (tra cui Regioni, Province, Ministeri, Università) e imprenditoriali (Confindustria, Rete Imprese, CNA, per citarne alcuni), specie per le attività legate alla promozione estera delle imprese.

Nel suo operato, l'Agenzia segue le linee guida e gli indirizzi strategici definiti dalla "Cabina di Regia per l'Italia Internazionale" (l'ultima riunione si è tenuta il 15 dicembre 2020) cui partecipano, tra gli altri, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Essa raggruppa i principali attori pubblici e privati preposti all'internazionalizzazione, al fine di garantire il coordinamento delle politiche di sostegno e assicurare una maggiore efficacia delle azioni promozionali sui mercati esteri.

Grafico 1 -Mappa dei principali stakeholders

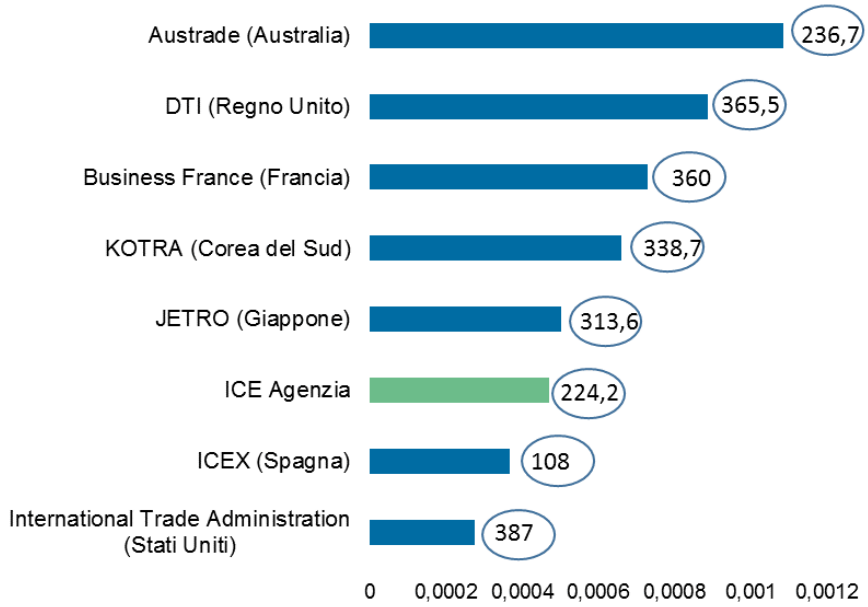


Nel 2019 è stata modificata la governance dell'Agenzia, con il trasferimento delle competenze in materia di politica commerciale e di internazionalizzazione dal Ministero dello Sviluppo Economico al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.[2] Pertanto, al MAECI sono stati attribuiti i poteri di indirizzo e vigilanza sull'ente, che li esercita d'intesa con il MiSE per le materie di competenza.
Negli ultimi anni, l'ICE ha consolidato il suo ruolo nel sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione attraverso una considerevole mole di attività promozionale, di erogazione di servizi di assistenza (a titolo gratuito e non) e di attività formativa. Peraltro, nel panorama istituzionale, va rilevato che le risorse destinate all'ICE per erogare servizi e per gestire la propria struttura organizzativa appaiono relativamente contenute, se si effettua un confronto con altre Trade Promotion Organisations (TPO) che offrono servizi alle imprese concorrenti sui mercati mondiali. Questi enti, prevalentemente di natura pubblica e spesso co-finanziati dalle imprese, sono presenti in quasi tutti i paesi, con attività parzialmente differenti ma in generale comparabili (assistenza, promozione, formazione, attrazione di investimenti esteri, talvolta concessione di contributi diretti).[3] In proposito, il grafico 2 mostra la spesa annuale di varie TPO, rapportata alle esportazioni dei rispettivi paesi.

2. Decreto Legge n. 104 del 21 settembre 2019, convertito con L. 18 novembre 2019, n. 132.
3. Per approfondire si veda Lederman, Olarreaga, Pyton (2009) *Export Promotion Agencies Revisited*, World Bank Working Paper 5125.

Inoltre, con una dotazione complessiva intorno a 900 unità, il numero dei dipendenti dell'ICE appare ben più limitato rispetto alle risorse umane di cui si avvalgono altri enti di sostegno.[4]

Grafico 2 - Fondi spesi dalle Agenzie per l'internazionalizzazione, in rapporto alle esportazioni
Anno 2018, valori in milioni di euro e peso percentuale sull'export



Fonte: elaborazioni ICE su bilanci e relazioni delle Agenzie.

L'attuale contesto internazionale è particolarmente difficile per l'operatività dell'ente. La crisi globale, generata dalla pandemia da Covid-19 e dalle misure adottate nel mondo, ha duramente colpito la produzione industriale, i consumi, gli investimenti e gli scambi, in particolare quelli dei servizi legati al turismo e quelli non fruibili a distanza, oltre ai beni di consumo durevole. Il clima di incertezza, che si aggiunge alle precedenti tensioni nei rapporti commerciali internazionali e alle crisi geopolitiche, appare senza precedenti e si riflette nei mutevoli scenari di previsione pubblicati da istituzioni e centri studi.
In considerazione della pandemia e data l'importanza del commercio internazionale per la crescita economica, l'attività di sostegno a favore delle imprese va in gran parte riorientata ed è necessario trovare delle soluzioni per continuare ad operare. In proposito, un'indagine condotta nel giugno 2020 tra gli enti di 20 paesi europei preposti al sostegno all'internazionalizzazione, membri insieme all'ICE della European Trade Promotion Organisations Association (ETPOA), ha esaminato le principali strategie adottate in risposta alla crisi sanitaria.[5]

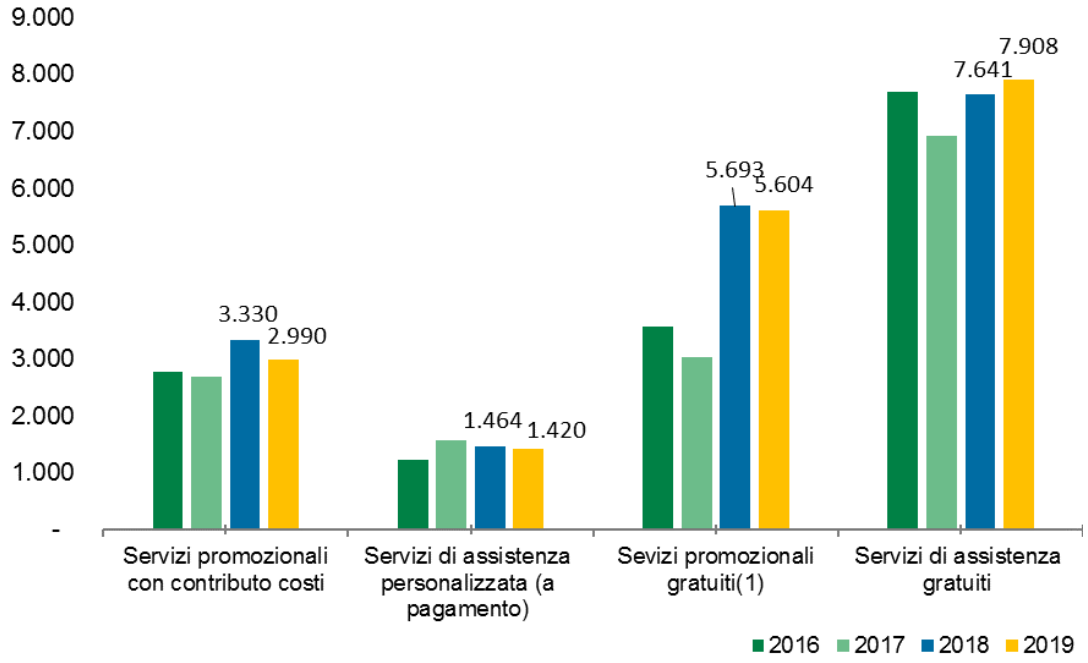
4. Si veda in proposito il confronto presentato a pag. 298 nella *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, CNEL 2020.
5. I risultati completi sono scaricabili dal sito dell'Associazione dal link https://etpoa.eu/wp-content/uploads/2020/06/ETPOA-COVID-19-survey-public-results.pdf

La quasi totalità delle Trade Promotion Organisations (il 96%) ha affermato che i servizi di sostegno sarebbero stati rimodulati, al fine di sostenere le imprese nel nuovo contesto internazionale. Nello specifico, è stato chiesto a ciascuna TPO di indicare i tipi di servizi verso cui si sarebbero maggiormente orientate le loro attività, quali sarebbero stati erogati in misura minore e quali nuove forme di sostegno sarebbero state eventualmente introdotte a causa della pandemia.
Rispetto al primo punto, gli intervistati hanno indicato che sarebbe aumentata l'offerta e l'erogazione di servizi di informazione generale, attraverso siti web, l'invio massivo di e-mail e l'organizzazione di webinar (96 per cento dei rispondenti). In secondo luogo, l'attività avrebbe puntato sui servizi di assistenza personalizzata (74%), su attività di formazione per nuovi esportatori o per esportatori occasionali (67%) e sui servizi di informazione personalizzata (44%).
Tra i nuovi servizi primeggiano le "fiere virtuali", organizzate attraverso apposite piattaforme informatiche (56 per cento dei rispondenti) ed eventi virtuali per favorire incontri B2B (63%). Come ovvio, si contrae l'offerta di servizi che prevedono una presenza fisica, quali le partecipazioni alle manifestazioni fieristiche e le missioni di operatori, collettive o individuali.
Un altro aspetto importante è la tendenza ad accrescere il sostegno alle imprese riducendo i costi di partecipazione alle attività di promozione (si è espresso in tal senso il 48 per cento dei rispondenti), abbassando le tariffe dei servizi (44%) e anche offrendo a titolo gratuito servizi precedentemente erogati in cambio di un corrispettivo (37%).
Infine, la maggior parte delle TPO sta intensificando i rapporti con le istituzioni a livello territoriale, allo scopo di promuovere l'export (in tal senso si è espresso l'85 per cento dei rispondenti).
Come si vedrà nel successivo paragrafo, le strategie adottate dall'ICE sono sostanzialmente in linea con quanto emerge dall'indagine ETPOA.

3.7.3. L'attività dell'ICE e le strategie di sostegno durante la crisi sanitaria

Le consistenti assegnazioni di fondi degli ultimi anni destinati all'attività di promozione, grazie alle misure del *Piano straordinario per la promozione del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti* hanno rafforzato la capacità di intervento dell'ICE, in linea con le priorità definite dalla Cabina di regia per l'Italia internazionale.
Complessivamente, le imprese che ogni anno usufruiscono dei diversi servizi ICE (promozionali, formativi e di assistenza, a titolo gratuito e a pagamento), sono circa 16.000; il grafico 3 ne illustra la ripartizione per tipologia di servizio offerto.

Grafico 3 – Distribuzione dei clienti/utenti ICE per tipo di servizi
Valori assoluti



(1) inclusi clienti di servizi promozionali con fattura emessa a enti intermediari (associazioni di categoria, consorzi export ecc.). I dati possono includere sovrapposizioni tra le varie tipologie di servizio.

Fonte: ICE.

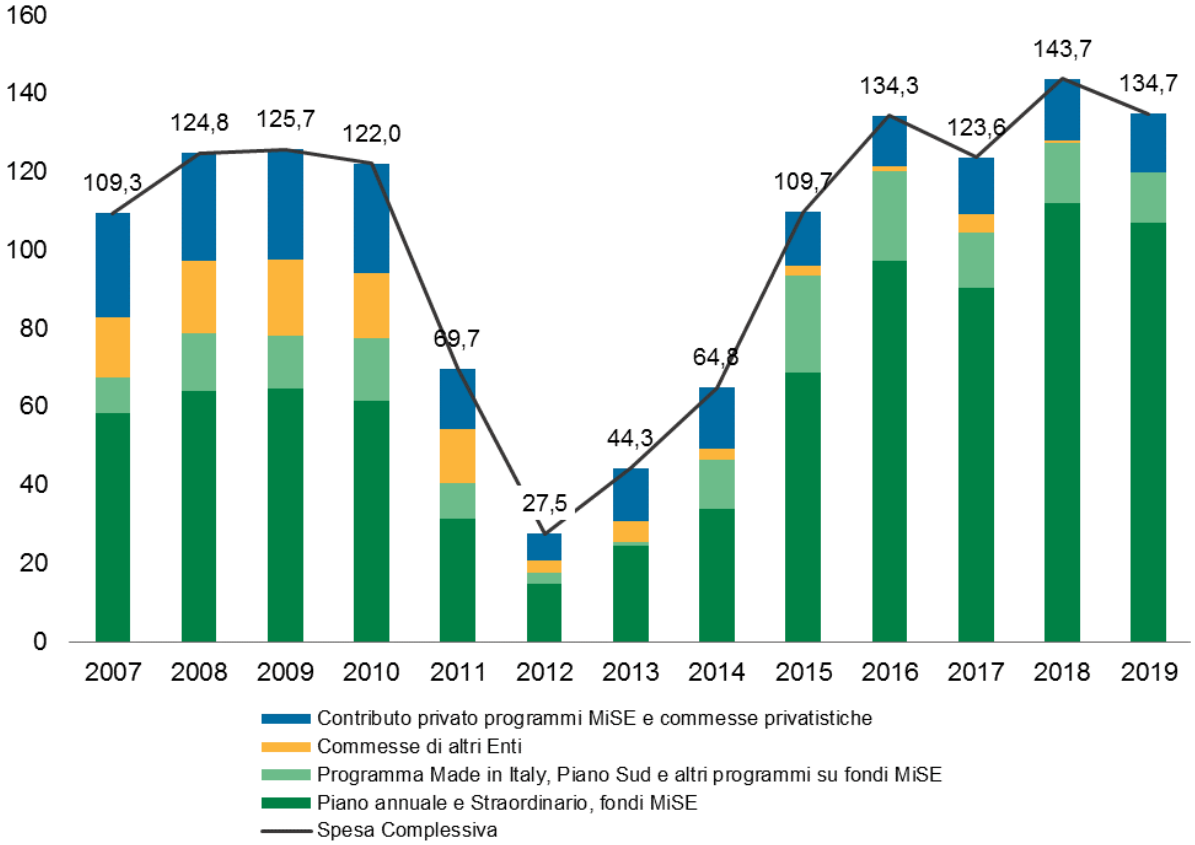
Nel corso del 2020 e con il nuovo scenario determinatosi a partire da febbraio per la crisi sanitaria, l'ICE ha continuato a sostenere le imprese impegnate nei processi di internazionalizzazione (in particolare piccole e medie), fornendo servizi di promozione, informazione, assistenza e formazione. Le modalità di intervento sono state adattate al mutato contesto per continuare ad aiutarle nell'individuare nuove opportunità di sviluppo sui mercati esteri e per accrescere il numero delle imprese che esportano stabilmente.
Data la gravità della crisi globale generata dalla pandemia e i numerosi fattori di incertezza che pesano sulle previsioni per l'economia e il commercio internazionale, il sostegno pubblico all'internazionalizzazione riveste un ruolo ancora più rilevante. Ciò è particolarmente vero per le imprese di dimensioni minori, per le quali i costi per espandersi sui mercati internazionali rappresentano un ostacolo importante. L'ICE ha pertanto affrontato il nuovo contesto rimodulando l'attività programmata e orientandola maggiormente verso un utilizzo degli strumenti digitali, sia per quanto riguarda la *promotion* che per i servizi di assistenza e di formazione.
Anche sul piano organizzativo interno, è proseguita l'adozione di misure dirette a semplificare e a digitalizzare i processi lavorativi dell'Agenzia, in modo da delineare una struttura organizzativa più efficiente e sempre più orientata alla qualità dei servizi e alle esigenze dei clienti. Va anche rilevato che la preesistente organizzazione e le dotazioni informatiche dell'ICE hanno consentito un immediato ricorso allo Smart Working da parte della quasi totalità del personale, per cui l'attività è proseguita anche nel periodo più critico di contenimento della pandemia.

3.7.4. I servizi promozionali

L'attività di promozione del made in Italy realizzata dall'Agenzia negli ultimi anni è divenuta ampia e articolata, grazie soprattutto agli stanziamenti per il *Piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti*, varato dal MiSE per il triennio 2015-2017 con l'obiettivo di sostenere il rilancio del made in Italy,[6] e successivamente rifinanziato per rendere strutturale il sostegno alle imprese; le nuove misure straordinarie si sono aggiunte ad altri programmi e attività gestiti dall'ICE su commissione di altri enti e istituzioni pubblici e privati (Ministeri, Regioni, organismi internazionali, consorzi, aziende)[7].

Nel 2019 l'ICE-Agenzia ha speso 134,7 milioni di euro per interventi promozionali, dato in flessione rispetto al 2018 ma superiore a quello rilevato negli anni precedenti (grafico 4).

Grafico 4 - Spesa promozionale dell'ICE per principali programmi
Valori in milioni di euro



6. Il "Piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia" è stato varato dal governo con la L. 164 dell'11 novembre 2014, di conversione del D.L. 133 del 12 settembre 2014, cosiddetto "Sblocca Italia", per sostenere il rilancio del made in Italy sui mercati esteri, ampliare il numero delle imprese, in particolare piccole e medie, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del Made in Italy nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia per il triennio 2015-17, poi rifinanziato fino al 2022.

7. L'attività promozionale dell'ICE è finanziata in primo luogo dal contributo pubblico a carico dal 2020 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in precedenza del Ministero dello Sviluppo economico, cui si aggiungono i fondi di altri enti per altre attività da questi commissionate e il contributo privato delle aziende per alcune tipologie di intervento.

L'Agenzia ha dato attuazione alle misure previste dal piano straordinario e dagli altri programmi di promozione,[8] in coerenza con le linee guida della Cabina di regia:

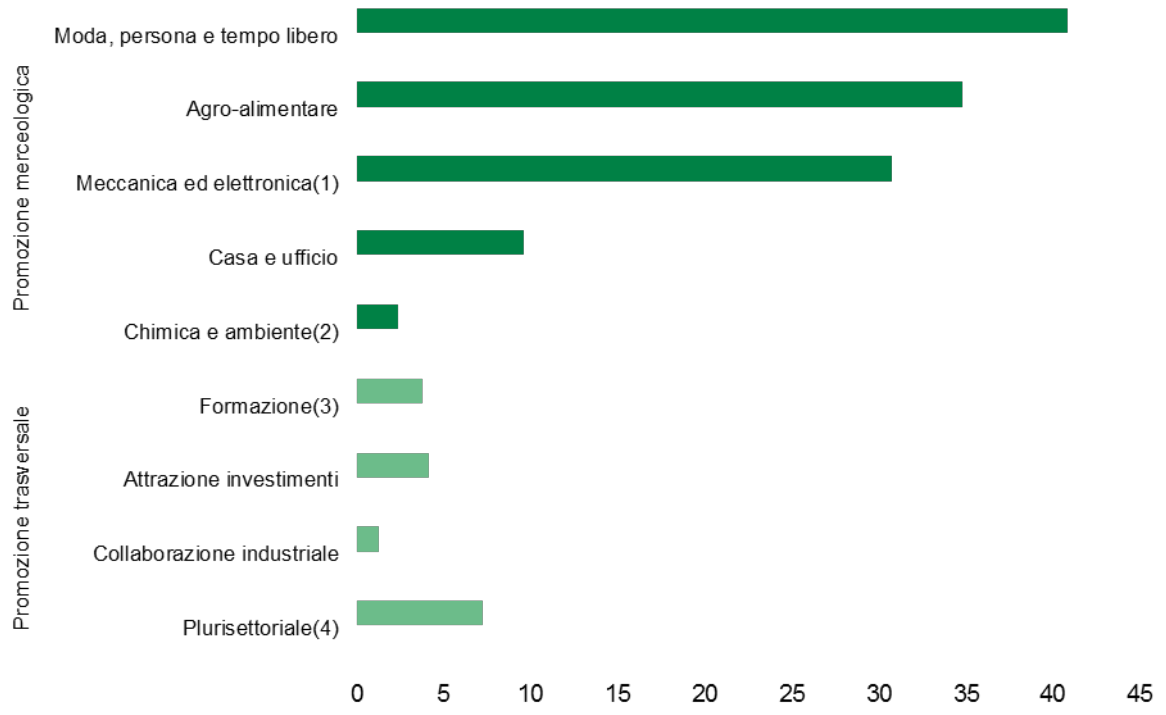
- supportando il potenziamento di grandi eventi fieristici italiani;
- concludendo accordi con catene distributive nei principali mercati;
- realizzando importanti campagne di comunicazione per promuovere l'immagine del Made in Italy all'estero e per contrastare il fenomeno dell'*Italian sounding*;
- attuando iniziative innovative per promuovere l'accesso all'e-commerce.

Nel contempo, sono proseguite le tradizionali iniziative di supporto alle piccole e medie imprese, come ad esempio le partecipazioni collettive alle principali fiere internazionali di settore, le attività di *incoming* di operatori esteri, gli interventi di formazione ed informazione, tra cui i Roadshow per l'internazionalizzazione.

La distribuzione delle risorse per sistemi merceologici e per attività riflette gli indirizzi prioritari delineati dal piano straordinario, che vede nei sistemi moda e agroalimentare gli ambiti privilegiati delle linee di intervento, soprattutto per quanto riguarda le azioni con le catene della grande distribuzione organizzata (GDO) e con i player operanti nell'e-commerce, e l'organizzazione di campagne di comunicazione e di contrasto all'*Italian sounding* (grafico 5).

L'attività di promozione a carattere trasversale, non connotata settorialmente, ha assorbito il 12 per cento delle risorse totali, includendo interventi per l'attrazione degli investimenti esteri, la formazione e la collaborazione industriale.

Grafico 5 - Attività promozionale dell'ICE per sistemi merceologici
Spesa 2019, valori in milioni di euro



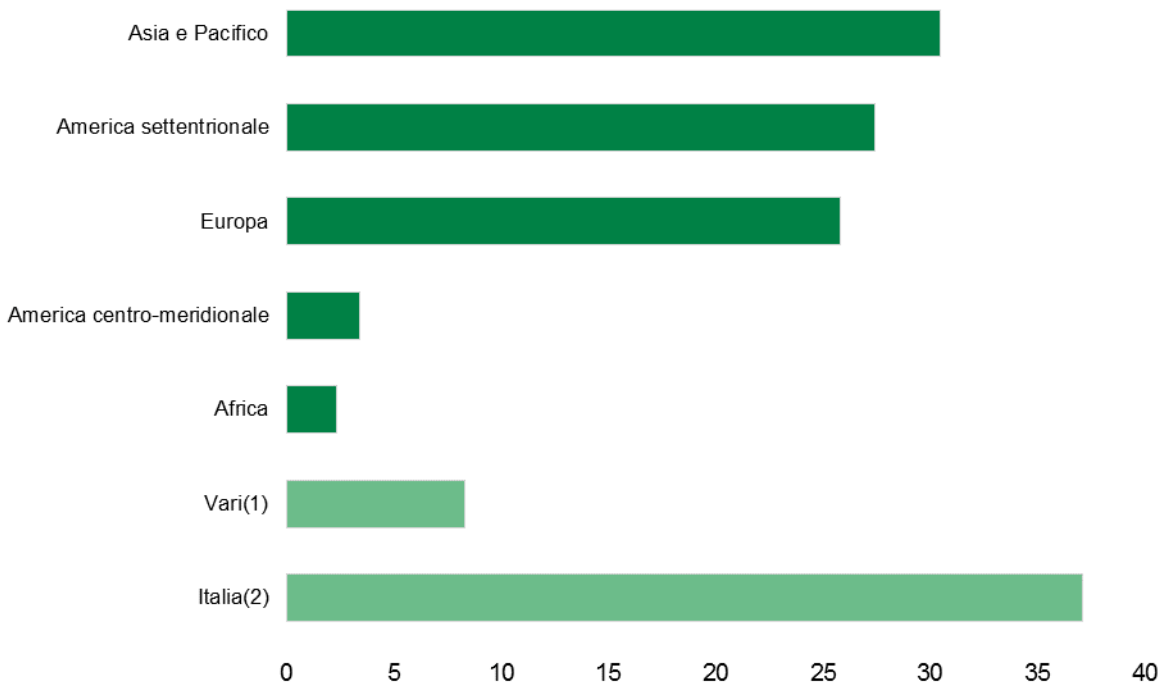
8. Tra i vari programmi di attività gestiti da ICE si segnala il Piano Export Sud, piano pluriennale volto a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese in 8 regioni del Mezzogiorno, giunto alla seconda edizione; nel 2019 è stata data attuazione al terzo programma operativo annuale.

(1) Incluse subfornitura elettronica ed elettrotecnica.
(2) Prodotti e attrezzature.
(3) Comprende anche il progetto Alti Potenziali e i Roadshow per le PMI
(4) Attività di promozione rivolta a più settori (missioni imprenditoriali, manifestazioni espositive plurisettoriali, azioni di comunicazione), studi ed analisi, attività di supporto alla *promotion* non classificabile settorialmente

Fonte: ICE.

Dal punto di vista geografico, la parte prevalente delle attività è stata rivolta ai mercati asiatici e del Pacifico, con oltre il 34 per cento dei fondi (grafico 6); la Cina rimane la principale destinataria con 14,4 milioni di euro di spesa.
Seguono gli interventi rivolti al Nord America che, sebbene in ridimensionamento rispetto al 2018, si conferma tra le aree prioritarie di intervento. I fondi sono stati principalmente destinati agli Stati Uniti (23,5 milioni di euro) che rimane il primo mercato di destinazione per l'attività promozionale.

Grafico 6 - Attività promozionale dell'ICE per aree geografiche
Spesa 2019, valori in milioni di euro



(1) Azioni promozionali e di comunicazione su più aree geografiche, nuclei operativi e desk che servono più paesi, studi e analisi.
(2) Azioni di potenziamento del sistema fieristico italiano, *incoming* di operatori esteri, azioni di formazione e Roadshow per l'internazionalizzazione, sistemi gestionali di supporto alla *promotion*, comunicazione istituzionale e relazioni esterne.

Fonte: ICE.

Nel 2019 sono state realizzate circa 850 iniziative promozionali.
Le manifestazioni espositive rappresentano la tipologia di intervento prevalente (grafico 7); ad esse è stato destinato il 36,9 per cento delle risorse complessive (pari a 49,7 milioni di euro), con una quota in aumento rispetto all'anno precedente. Seguono

le attività destinate a potenziare le principali manifestazioni fieristiche italiane attraverso l'organizzazione di missioni di operatori esteri in Italia (*incoming*) e le azioni di partnership con la GDO (10,3 per cento del totale). Cresce inoltre l'attenzione per le azioni di comunicazione (10 per cento), prevalentemente campagne di contrasto all'*Italian sounding*, e per le nuove attività di formazione rivolte a PMI, start up e giovani laureati (che assorbono il 6,7 per cento della spesa).

Grafico 7 - Attività promozionale dell'ICE per tipologia di intervento
Spesa 2019, valori in milioni di euro

(1) Indagini di mercato, studi, desk, task force, siti web.
(2) Sistemi gestionali per la *promotion*, banche dati, comunicazione istituzionale e relazioni esterne etc.

Fonte: ICE.

Nel 2019 il numero complessivo di partecipazioni alle iniziative promozionali organizzate dall'ICE da parte di operatori italiani è stato pari a 18.636[9]. L'utenza risulta rappresentata per lo più da aziende, alle quali si aggiungono giornalisti, buyer, esperti che hanno preso parte a missioni all'estero, o neolaureati che hanno aderito a corsi di formazione manageriale.
Il numero di operatori esteri coinvolti nel 2019 in varie attività di promotion è stato pari a 16.573,[10] mentre circa 93.000 sono stati gli incontri organizzati con operatori ita-

9. Il numero include le partecipazioni plurime di un singolo cliente.
10. Si tratta di partecipazioni a eventi di vario genere, tra cui missioni in Italia presso fiere o distretti produttivi con il fine di promuovere incontri mirati con aziende italiane, nonché missioni a fiere estere di buyer provenienti da paesi limitrofi, con l'obiettivo di ampliare la platea di potenziali clienti, soprattutto in aree geografiche di dimen-

liani, grazie al grande impulso dato alle azioni di potenziamento del sistema fieristico italiano.
La diffusione globale dell'epidemia a partire dal mese di febbraio ha determinato in poche settimane uno sconvolgimento delle attività programmate nel 2020. L'emergenza sanitaria, con l'adozione di misure restrittive alla mobilità delle persone e alla possibilità di riunirsi, ha comportato la cancellazione o il rinvio della maggior parte degli eventi fieristici e degli altri eventi in presenza fisica. La cancellazione di decine di manifestazioni in Italia e all'estero ha determinato per l'Agenzia la necessità di adottare una politica di *recovery per attenuare i forti danni subiti dalle imprese, oltre alla totale revisione dei piani di attività, sia nei contenuti che nei tempi di attuazione.*
L'ICE è intervenuto a favore del sistema produttivo italiano sia con misure di impatto immediato sia con particolari agevolazioni per le aziende che intendono partecipare a iniziative promozionali, estese a tutto il 2021.
In primo luogo sono state annullate le quote di partecipazione alle iniziative con svolgimento a partire dal 1 febbraio, in qualsiasi parte del mondo. In secondo luogo sono state rimborsate le spese già sostenute in vista della partecipazione agli eventi, tenendo conto di un tetto massimo, differenziato in base ai settori merceologici. Complessivamente, l'ICE ha restituito a 1.264 aziende le quote precedentemente versate per partecipare alle fiere internazionali ed ha rimborsato a 724 aziende le spese derivanti dalla mancata partecipazione fieristica.
Inoltre, l'ICE ha disposto l'offerta di un modulo espositivo gratuito in tutte le manifestazioni con svolgimento tra marzo 2020 e dicembre 2021, abbattendo così i costi di partecipazione a fiere e mostre autonome. Infine, viene garantita la partecipazione gratuita ad altre tipologie di attività (seminari, workshop, missioni di *incoming*, ecc.), limitatamente a una postazione/ammissione per singola iniziativa.
Le condizioni straordinarie determinatesi a seguito dell'emergenza sanitaria hanno reso necessaria una profonda riconsiderazione delle modalità di intervento per sostenere le imprese italiane sui mercati esteri. Ne è conseguita un'accelerazione del processo di digitalizzazione dell'attività promozionale, già avviato negli ultimi anni, e l'introduzione di strumenti innovativi da affiancare progressivamente alle iniziative tradizionali.
A tal fine, l'Agenzia si è dotata di una piattaforma informatica ("Fiera Smart 365") idonea a consentire lo svolgimento a distanza, in modalità digitale, di alcune attività promozionali. Lo strumento consente la realizzazione di "fiere virtuali", nelle quali è possibile generare incontri spontanei fra espositori e visitatori con l'ausilio di sistemi di presentazione, di ricerca e di matching integrati. Inoltre, permette l'organizzazione di "missioni imprenditoriali virtuali", con sessioni istituzionali e tavole rotonde in webinar, seguite da incontri B2B fra imprenditori italiani ed esteri, in videoconferenza, organizzati sulla base di agende programmate in anticipo.
Il progetto "Smart 365", nato per dare una risposta immediata alle restrizioni imposte dalla pandemia, rappresenta pertanto una tappa fondamentale nel percorso di adattamento dell'Agenzia a un contesto sempre più caratterizzato dall'adozione delle tecnologie di comunicazione. Peraltro, la piattaforma sarà resa disponibile anche ai partner

sioni ridotte.

fieristici e associativi di ICE Agenzia, oltre che della rete ICE e MAECI nel mondo.
Un altro importante ambito riguarda il supporto offerto dall'ICE per facilitare la presenza delle imprese italiane sulle grandi piattaforme internazionali del commercio elettronico. Sono state infatti intensificate le iniziative dedicate a coinvolgere le imprese italiane nel commercio elettronico, attraverso accordi con importanti piattaforme, in primo luogo per i settori agroalimentare/vitivinicolo e per i beni di consumo. Queste azioni, inizialmente programmate in presenza sul territorio italiano e in occasione di eventi fieristici, si sono svolte a partire da maggio 2020 sul canale virtuale, in collaborazione con partner associativi ed imprenditoriali.
Va anche rilevato che, nel corso del 2019, l'ICE aveva già avviato accordi con player primari del commercio elettronico mondiale: Amazon, per Regno Unito, Germania, Francia, Spagna e Stati Uniti; Alibaba con Hello ITA, per il mercato cinese.
L'accordo con Amazon ha visto il coinvolgimento di 400 aziende, che hanno aderito a un percorso di formazione finalizzato all'attivazione di un punto vendita digitale sulla vetrina Made in Italy presente sui market-place dei mercati target. In supporto, l'Agenzia ha avviato una campagna di comunicazione digitale volta a convogliare visitatori e potenziali acquirenti. Sui punti vendita online che fanno capo al Gruppo Alibaba (TMall e TMall Global), l'Agenzia ha creato uno spazio virtuale di aggregazione degli e-store del Made in Italy, chiamato Brand Hub Hello ITA, dove sono confluiti 110 marchi.
Successivamente, nel novembre 2020, l'ICE ha stipulato con Alibaba un accordo volto a creare la prima vetrina Made in Italy per l'e-commerce B2B (Made in Italy Pavilion), per permettere alle imprese di essere presenti in 190 Paesi e di entrare in contatto con 26 milioni di buyer professionali registrati. Sono inoltre in programma nuovi accordi con market-place leader, diretti a promuovere le visualizzazioni dei prodotti italiani, prendendo come modello quanto stipulato con Amazon e Alibaba.

3.7.5. I servizi di informazione e assistenza

Oltre ai servizi di tipo promozionale, l'Agenzia offre un'ampia gamma di servizi di informazione e di assistenza. Negli scorsi anni, i servizi informativi on line e quelli di "prima assistenza" sono stati erogati gratuitamente, mentre i servizi "personalizzati", di maggiore valore aggiunto, sono stati prestati in cambio di un corrispettivo. Recentemente, alla fine del 2019, l'offerta integrata di servizi dell'ICE è stata oggetto di una profonda revisione per cui - dal mese di aprile 2020 - larga parte dei servizi di assistenza personalizzata viene resa a titolo gratuito (cfr. il box sulla revisione del catalogo sui servizi).
Molti servizi di informazione sono offerti attraverso il sito web dell'Agenzia: *ice.it*. Nel corso del 2019, le pagine della versione italiana consultate dagli utenti sono state circa 2,4 milioni e circa 410 mila quelle della versione inglese. Il numero dei visitatori è aumentato in maniera significativa: 515 mila per la versione italiana (38%), 107 mila per la versione inglese (16%)[11].
Il nucleo relazioni con il Pubblico (URP) ha offerto servizi di "prima assistenza" a

11. Fonte: Google Analytics

2.169 utenti (imprese, enti e altri operatori) che hanno richiesto assistenza tramite email, telefono o visite presso la sede centrale.
I servizi di assistenza personalizzati sono invece erogati prevalentemente dagli uffici ICE presenti all'estero, in base alle esigenze espresse dalle imprese. La gamma dei servizi è ampia e copre tutti gli aspetti dei processi di internazionalizzazione, dalla conoscenza iniziale di un mercato, allo stabilimento di una presenza produttiva all'estero e all'attrazione di investimenti esteri in Italia. Complessivamente, nel 2019 l'ICE ha erogato attraverso gli uffici esteri circa 15.000 servizi (sia gratuiti che a pagamento). Come accennato, a partire dal 1° aprile 2020 è divenuta effettiva la revisione del catalogo dei servizi. La rimodulazione dell'offerta di servizi di assistenza è frutto di una policy avviata già alla fine del 2019, con l'intento di migliorare la fruibilità dei servizi e di rafforzare il supporto alle imprese, soprattutto piccole e medie. Alla luce della crisi sanitaria e della situazione di grande difficoltà vissuta dalle imprese è divenuta una strategia prioritaria. Ne è conseguito un forte incremento della domanda di assistenza, in particolare nei confronti della rete estera: al 30 giugno 2020 sono stati erogati 15.385 servizi totali rispetto ai 6.677 dello stesso periodo del 2019.

Il nuovo catalogo dei servizi ICE

II Nuovo Catalogo dei servizi ICE, consultabile sul sito istituzionale (https://www.ice.it/it/servizi) è stato semplificato, a partire dal mese di aprile 2020, con la creazione di due sole sezioni per un totale di 28 servizi:

I **Servizi per Conoscere** includono 20 tipologie di servizio tutte gratuite, finalizzate ad avviare ed approfondire la conoscenza dei mercati esteri. Ai servizi di carattere informativo/formativo disponibili on line già gratuiti, sono stati aggiunti in questa sezione alcuni servizi prima a corrispettivo forniti dagli uffici della rete estera. I servizi on-line includono una serie di prodotti informativi di vario tipo sui mercati esteri (Infomercati esteri, news dal mondo, informazioni su opportunità commerciali, progetti, gare e finanziamenti internazionali alimentate dagli uffici della rete estera), oltre a un percorso formativo fruibile su web sulle principali tematiche dell'internazionalizzazione (Export Tips). A questi si aggiungono i servizi di nuova gratuità forniti dagli uffici esteri che comprendono l'offerta di informazioni generali e di primo orientamento per l'accesso al mercato, il consulto on-line con il personale dell'ufficio, la realizzazione di dossier di base prodotto/mercato, fornitura di profili di operatori esteri e elenchi di professionisti locali.

I **Servizi per Crescere** comprendono 8 tipologie di servizi a corrispettivo, tra le quali rientrano tutti i servizi a maggior valore aggiunto e personalizzati. La novità riguarda l'introduzione della gratuità per tre servizi di questa sezione - ricerca clienti e partner esteri, ricerca investitore estero e utilizzo strutture ICE[12] - per le aziende con fino a 100 dipendenti.

La nuova *policy* dell'Agenzia ICE risponde alla richiesta manifestata dalle istituzioni e dai principali stakeholder dell'ente di ampliare l'offerta di servizi gratuiti a sup-

12. Fino a un massimo di tre giorni per anno solare.

porto delle imprese in considerazione della difficile congiuntura economica attuale, acuita peraltro dalle recenti vicende legate all'emergenza Covid-19 e dalla necessità di raggiungere un sempre maggior numero di PMI, intercettando ed accompagnando anche le aziende che non esportano verso un percorso di internazionalizzazione, con l'obiettivo di aumentare il numero delle imprese esportatrici.

Il ricorso alle tecnologie digitali ha consentito di rafforzare l'offerta di servizi informativi e di formazione, preziosi per un primo orientamento all'internazionalizzazione. Nei primi mesi del 2020, durante la fase di funzionamento parziale della attività, l'ICE ha intensificato il supporto informativo alle imprese attraverso una serie di webinar (a partecipazione gratuita), dedicati all'illustrazione di temi d'interesse per l'export.
I webinar Mercati in Diretta, organizzati con il MAECI, ***hanno avuto come obiettivo quello di*** presentare un aggiornamento dei vari mercati a seguito dell'emergenza sanitaria, con particolare riguardo ai provvedimenti adottati, ai settori maggiormente colpiti, alle iniziative promozionali in programma, ai progetti attuati dall'ICE e alle opportunità concrete di business. Un secondo ciclo di seminari ha affrontato, tra gli altri, temi trasversali quali il commercio elettronico, il ruolo del sistema fieristico e della Grande Distribuzione Organizzata in alcuni mercati; un ulteriore ciclo di incontri, a carattere formativo, è stato organizzato con l'obiettivo di fornire strumenti conoscitivi e operativi per affrontare, soprattutto nella fase di rilancio post Covid-19, i mercati internazionali in maniera strutturata. I temi trattati hanno riguardato le barriere tariffarie, gli ostacoli non-tariffari al commercio internazionale, la gestione della proprietà intellettuale nei processi di internazionalizzazione e le opportunità di finanziamenti internazionali. Tra aprile e luglio hanno partecipato ai vari cicli di seminari circa 4.200 operatori; le rilevazioni di customer satisfaction, effettuate al termine degli eventi, hanno mostrato un elevato grado di soddisfazione rispetto all'utilità e alla chiarezza del contenuto informativo.
Per rafforzare la presenza sul territorio, nell'autunno 2019 è stato avviato il nuovo Progetto Export Flying Desk, con l'obiettivo di accompagnare le piccole e medie imprese sui mercati esteri attraverso una modalità di supporto più vicina al tessuto produttivo italiano. Il progetto si svolge in collaborazione con partner territoriali quali le Regioni, il Gruppo CDP, Sace, Simest e il Sistema camerale. Attraverso desk regionali istituiti presso le sedi dei partner è prevista, una volta a settimana, un'attività di assistenza diretta alle imprese sulle tematiche dell'export. I funzionari ICE, dopo gli incontri, svolgono attività di account manager di riferimento e gestiscono il contatto tra le aziende, gli uffici ICE di promozione settoriale e la rete dei 78 uffici all'estero. Alla luce dei risultati positivi ottenuti, il Progetto Export Flying Desk è stato ampliato alla fine del 2019, attivando 20 desk e coinvolgendo per il 2020 tutte le regioni d'Italia. Il progetto *è proseguito anche nel periodo di lockdown* con incontri da remoto, mediante i quali l'ICE ha continuato a fornire un'assistenza diretta alle imprese, interessate ad avviare, o sviluppare, il proprio percorso di internazionalizzazione.

3.7.6. I servizi di formazione

Con riguardo alle attività di formazione, l'ICE diffonde la cultura imprenditoriale dell'internazionalizzazione accrescendo e aggiornando le conoscenze e le competenze di imprenditori ed export manager. l'Agenzia si pone un duplice obiettivo: in primo luogo mira a coinvolgere un numero significativo di aziende potenzialmente esportatrici per avviarle su mercati target attraverso percorsi di accompagnamento integrati, costituiti da sessioni sia in aula che tecnico-operative. In secondo luogo, favorisce il radicamento delle imprese esportatrici nei paesi di riferimento attraverso servizi mirati, destinati a migliorare la loro performance sui mercati esteri.

L'attività formativa è articolata e comprende cicli seminariali (anche con focus tecnici su specifici settori merceologici), mini corsi innovativi, attività di coaching, incontri tecnico-specialistici su temi di attualità e di orientamento ai mercati, oltre a progetti più strutturati che prevedono percorsi di accompagnamento all'estero. È rivolta prioritariamente a imprenditori e manager, e una parte delle iniziative coinvolge anche operatori stranieri e giovani laureati.

Nel 2019 l'ICE ha realizzato complessivamente 137 interventi formativi a favore di oltre 4.200 partecipanti tra rappresentanti aziendali, professionisti, giovani laureati italiani e stranieri, operatori esteri.

Per via dell'emergenza Covid, nel corso del 2020 alcune attività inizialmente previste in presenza sono avvenute in modalità digitale. Ciò ha consentito di mantenere l'accesso ai percorsi formativi in un momento di particolare difficoltà.

Inoltre, sono stati potenziati progetti innovativi, finalizzati allo sviluppo delle competenze digitali per l'internazionalizzazione: rientrano tra questi i corsi per Digital Temporary Export Manager (D-TEM), figure professionali esperte nei processi di internazionalizzazione d'impresa. Il fine è quello di rafforzare conoscenze specifiche nel campo del *digital marketing* e della *digital strategy*, strumenti prioritari per attuare progetti innovativi di internazionalizzazione.

L'offerta formativa on line si è poi arricchita di un corso sull'export digitale (E-pills e-commerce): articolato in una serie di "video pillole" fruibili su web, affronta i temi operativi dell'export digitale al fine di consentire alle imprese di orientarsi negli strumenti e nelle opportunità dell'e-commerce internazionale.

Lanciata nell'ottobre 2020, la seconda edizione del Global Start Up Program rientra fra le azioni formative più nuove condotte nonostante l'emergenza sanitaria. L'iniziativa è volta a garantire un sostegno efficace alle realtà imprenditoriali più innovative: 112 start up innovative sono infatti state selezionate per operare alcuni mesi presso qualificati acceleratori/incubatori esteri, partner del progetto, allo scopo di migliorare le proprie capacità tecniche, di mercato, organizzative e finanziarie.[13]

La nuova edizione riguarda alcuni mercati già coinvolti in precedenza (Cina, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti d'America), insieme a un gruppo di nuovi paesi (Argentina, Francia, Germania, India, Emirati Arabi Uniti e Israele). Il programma prevede inoltre la possibilità di partecipare alle più importanti manifestazioni internazionali

13. All'edizione del 2019 avevano partecipato 89 start-up: dopo aver frequentato un corso di formazione specialistica in Italia, hanno trascorso un periodo all'estero presso incubatori-acceleratori, sviluppando collaborazioni estere, contatti con investitori, migliorando le capacità di comunicazione e di presentazione dei propri progetti, sia sul piano social che di marketing.

per l'innovazione digitale e le nuove tecnologie.
Infine, da oltre 50 anni, l'ICE forma i migliori export manager attraverso dei corsi in commercio estero (CORCE) rivolti a neolaureati italiani, favorendone l'inserimento nelle imprese italiane. A fine novembre 2020 *è* stata avviata la 53ma edizione del CORCE Fausto De Franceschi, Master specialistico accreditato Asfor. Peraltro, il tasso di placement dei partecipanti ai CORCE - ovvero la percentuale degli export manager formati che hanno trovato una collocazione lavorativa entro 9 mesi dalla conclusione del corso –ha raggiunto nel 2019 il 94 per cento.

3.7.7. L'attrazione degli investimenti esteri in Italia

L'ICE riveste un ruolo centrale nel campo della politica di attrazione degli investimenti esteri e svolge a tal fine una serie di attività: promozione coordinata, realizzazione di guide per l'investitore e di note settoriali, formazione degli attori coinvolti nel processo di attrazione investimenti, supporto alle esigenze degli investitori.
Come noto, il tema dell'attrazione degli investimenti esteri ha acquisito negli ultimi anni un ruolo sempre più centrale nell'ambito della politica industriale, grazie anche all'istituzione di un Comitato Interministeriale per l'Attrazione degli Investimenti Esteri (CAIE), presieduto dal MiSE, di cui fanno parte rappresentanti del MAECI, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero per la Pubblica Amministrazione e della Conferenza Permanente tra Stato, Regioni e Province autonome.[14] Il Comitato segue diversi progetti d'investimento, in modo da creare un dialogo efficace tra l'investitore e le diverse amministrazioni, ricercando di volta in volta le soluzioni che meglio possano combinare l'interesse pubblico con le esigenze manifestate dall'azienda estera.
Per il ruolo rivestito dall'Agenzia sono strategiche soprattutto le azioni di *scouting*, condotte grazie a postazioni negli uffici ICE dei principali paesi di origine degli investimenti esteri in Italia (n. 20 tra Desk e FDI Units). Specifiche figure professionali (FDI Analysts) svolgono attività di pubblicizzazione delle opportunità d'investimento in Italia e degli incentivi offerti dalla normativa italiana.
Il gruppo di lavoro integrato, costituito a seguito dell'Accordo con Invitalia del 2017 con l'obiettivo di facilitare la costruzione dell'offerta per gli investitori e di coordinare le rispettive attività di assistenza, ha individuato e promosso nel 2019 oltre 100 opportunità di investimento, catalogate in diversi *book* d'offerta settoriali. Inoltre, ha svolto attività di assistenza a enti e imprese italiani ed esteri (con una crescita del 40 per cento rispetto all'anno precedente): l'assistenza alle imprese estere prevede, in coordinamento con Invitalia, l'affiancamento degli investitori esteri nei contatti con gli enti centrali e territoriali italiani, allo scopo di facilitare le relazioni tra le parti e la concessione di autorizzazioni. In aggiunta, è stata dedicata grande attenzione a oltre 50 investitori stranieri, già presenti in Italia (cd. servizi di *aftercare*).
Complessivamente, attraverso servizi di prima assistenza, di accompagnamento e di *aftercare* sono state affiancate 584 aziende estere. Per il 2020, a causa dell'emergenza Covid-19, è invece atteso un calo nei progetti, come confermato da un recente studio

14. https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/caie

della World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA)[15] e dalle previsioni UNCTAD sui flussi di IDE.
Nel 2019 è salito anche il numero di iniziative promozionali dirette a favorire gli IDE in Italia. Sono state attuate ulteriori tappe del "Roadshow Invest in Italy" nelle città di Toronto, Seoul, Taipei e Mumbai, delle presentazioni a Philadelphia e Boston, e sono state presidiate varie manifestazioni fieristiche internazionali. Un'attenzione particolare è stata posta agli eventi del settore immobiliare (MIPIM e MAPIC a Cannes ed IHIF a Berlino). Sono stati organizzati eventi e roadshow presso la AIM di Dubai, la JP Morgan Healthcare conference di San Francisco, la BIO di Philadelphia, il World Manufacturing Forum di Cernobbio, l'Airshow di Le Bourget, la Transport Logistics di Monaco, il CILF di Shenzhen, oltre a numerose iniziative di *incoming* di investitori stranieri in Italia. Come ovvio, nel 2020 l'emergenza sanitaria ha comportato la cancellazione di quasi tutti gli eventi previsti, alcuni dei quali sono stati riproposti in formato digitale.
Di recente, l'attività a favore degli IDE è stata intensificata nelle Regioni e nelle Province autonome, grazie alle sollecitazioni del Comitato Investimenti. Attraverso il coordinamento della Conferenza delle Regioni si è realizzata una maggiore integrazione, già sperimentata in occasione degli eventi fieristici all'estero per il mercato immobiliare, e sono state realizzate alcune attività specifiche, tra cui:

- l' attivazione di una task force permanente, coordinata dalla Conferenza delle Regioni, finalizzata ad elaborare proposte e contenuti per il Comitato di coordinamento;
- l' avvio di un percorso di condivisione delle migliori esperienze e metodologie in tema di attrazione, volto ad elaborare un modello di governance per tutto il territorio nazionale;
- la stipula di protocolli tra Ministero dello Sviluppo economico, ICE, Regioni e Province autonome;
- la partecipazione delle Regioni ad un percorso formativo organizzato dall'Agenzia;
- la stesura di un primo Programma multiregionale per l'attrazione degli investimenti esteri.

Nel 2019 sono stati quindi conclusi 27 tra protocolli d'intesa e piani operativi con Regioni e Province autonome; è stato rinnovato l'accordo con la Lombardia e sono stati sottoscritti i piani operativi con Puglia, Sardegna e la Provincia Autonoma di Trento, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento delle strategie di intervento sul territorio.
Entro il 2020 si prevede di aver ampliato il numero degli accordi e delle lettere d'intenti con enti, associazioni, banche, società di consulenza, e altri soggetti, e di aver avviato accordi operativi di attuazione dei Protocolli d'Intesa con le Regioni. Inoltre, sono in progetto nuove azioni congiunte tra l'ICE e le Regioni, quali ad esempio la creazione e la condivisione degli strumenti di comunicazione diretti ai potenziali investitori (guide, dossier e *teaser*), la creazione di un database di informazioni utili per gli investitori , iniziative per l'attrazione degli investimenti in occasione di eventi

15. Si veda in proposito WAIPA (2020) *The impact of Covid-19 from the perspective of IPAs,* scaricabile da https://waipa.org/waipa-content/uploads/The-impact-of-COVID-19-from-the-perspective-of-IPAs.pdf .

esteri di carattere settoriale, e la realizzazione di un primo summit di rilevanza internazionale, compatibilmente con l'evolversi della crisi sanitaria.
Infine, con riguardo alle attività informative, prosegue il supporto tramite la vetrina www.investinitalyrealestate.com, dedicata alla promozione e valorizzazione di immobili pubblici in dismissione, con più di 400 immobili, e l'elaborazione di profili dedicati a specifici settori e temi (logistica e infrastrutture, aerospazio, *lifescience*, *real estate* ed incentivi).

3.7.8. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia

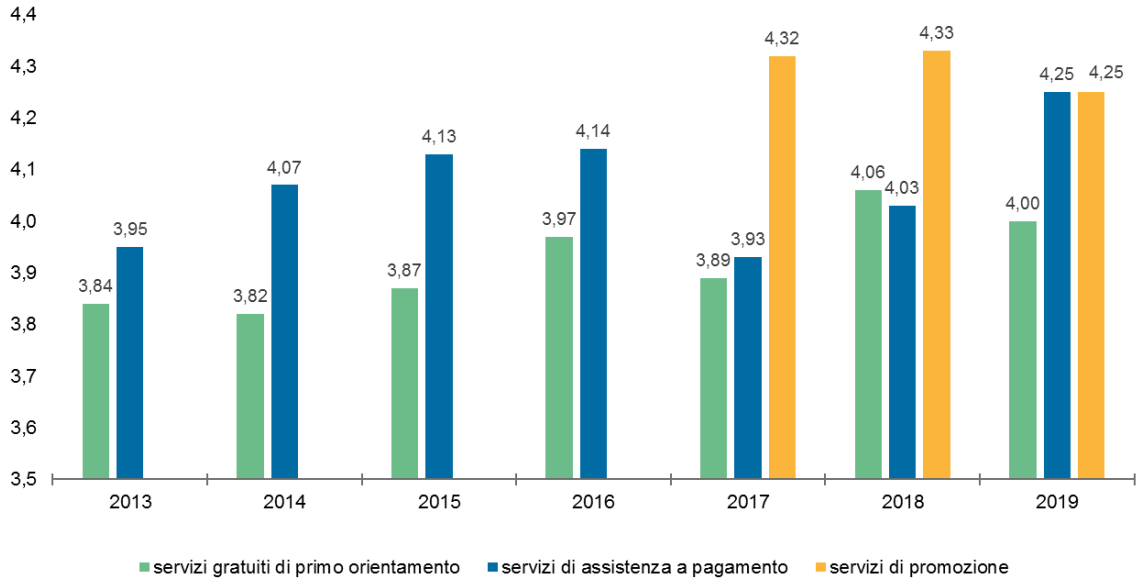
I servizi dell'Agenzia ICE per il sostegno dell'internazionalizzazione erogati nel 2019 sono stati monitorati e valutati sulla base del Piano Triennale della Performance 2019-2021, il documento di programmazione strategica che esplicita obiettivi, indicatori e target, anche in base al confronto con gli *stakeholder*, tenendo conto delle risorse assegnate[16]. L'impianto della performance si propone di definire le strategie dell'Agenzia e di perseguirne gli obiettivi garantendo standard elevati in termini di efficienza ed efficacia.
Alla luce dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e del suo impatto sull'attività dell'Agenzia, il Piano della performance 2020-22 è stato opportunamente revisionato nel secondo semestre dell'anno, adeguando target e indicatori ai mutamenti adottati nelle modalità di intervento e nell'organizzazione interna, in coerenza con quanto emerso dal monitoraggio condotto a metà anno e con la revisione del budget economico 2020.

3.7.8.1. I risultati sulla soddisfazione della clientela

Nell'ambito del sistema di misurazione della performance, le analisi sulla soddisfazione della clientela rappresentano uno strumento fondamentale per valutare la qualità e il gradimento dei servizi offerti dall'ICE.
Il primo sistema di rilevazione è stato introdotto agli inizi del 2000, grazie ai questionari compilati dalle imprese partecipanti alle iniziative promozionali. In tempi più recenti, la rilevazione è stata estesa anche alle altre tipologie di servizi, con l'intento di perseguire un continuo miglioramento degli standard qualitativi. Dal 2013 i dati relativi all'indicatore di *customer satisfaction* risultano da indagini affidate a società specializzate, al fine di garantire terzietà nell'intervistare le imprese e applicare una metodologia omogenea per tutte le attività di sostegno.

16. Ai sensi del D.lgs. 150/2009, come modificato dal D.lgs. 74/2017.

Grafico 8 - Grado di soddisfazione espresso dai clienti ICE sui servizi di promozione, di assistenza e di formazione. Indagine esterna, giudizio globale su una scala da 1 a 5 (5= soddisfazione massima)



Fonte: ICE.

L'indagine riferita ai servizi erogati nel 2019[17] è stata quindi diretta a rilevare i livelli di gradimento delle aziende italiane, clienti dell'ICE-Agenzia, relative alle singole attività di promozione, formazione, assistenza e informazione e con riguardo ai singoli uffici.
Per effettuare la ricerca è stata utilizzata una metodologia di somministrazione mista CAWI (Computer Assisted Web Interviewing, cioè interviste autocompilate su questionario Web), e CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), per raggiungere, tramite le interviste telefoniche, le aziende che non avevano risposto al questionario via web. Nel complesso sono state effettuate 4.972 interviste, con un tasso di redemption intorno al 30 per cento.
Dai risultati è emerso che l'87,4 per cento degli intervistati si è dichiarato molto/abbastanza soddisfatto dei servizi dell'Agenzia. L'indice di customer satisfaction ha raggiunto nell'anno considerato un livello pari a 4,2 (su una scala da 1 a 5), sia per i servizi di promozione sia per l'assistenza personalizzata, mostrando un allineamento nei giudizi espressi per queste due tipologie. Appare solo leggermente inferiore la soddisfazione relativa ai servizi di assistenza erogati a titolo gratuito (cosiddetti di "primo orientamento", pari a 4), mentre la formazione ha raggiunto un giudizio medio pari a 4,3 (grafico 8).
Con riguardo alla propensione a rivolgersi nuovamente all'Ente, per ulteriori servizi:

17. L'indagine 2019 è stata realizzata dalla società MG Research. Il documento è disponibile sul portale Amministrazione Trasparente, al link:
http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_agenzie_enti_stato/_agenzia_ICE/160_ser_ero/050_ser_ret/2020/0001_Documenti_1587110594155/

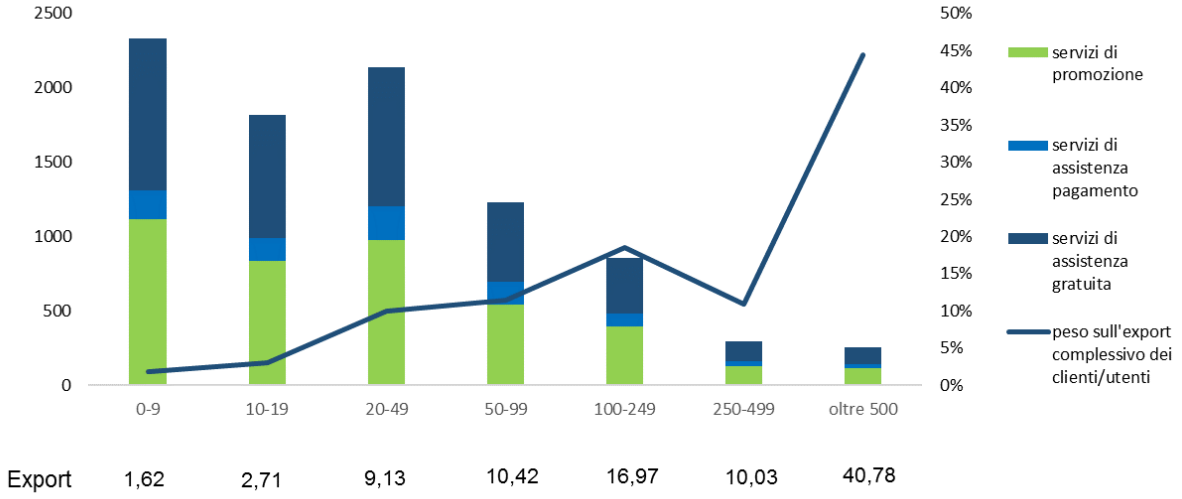
l'84,2 per cento degli intervistati parteciperebbe nuovamente agli eventi promozionali, l'81 per cento usufruirebbe nuovamente di servizi di assistenza erogati gratuitamente dalla rete estera, percentuale che sale all'87,4 per cento per i servizi personalizzati (a pagamento); il 91,2 per cento, infine, prenderebbe nuovamente parte ad attività di formazione.
Meritano un accenno anche i risultati emersi dalla rilevazione - condotta internamente - sull'"efficacia qualitativa esterna" dei servizi di promozione. Questa viene effettuata - come di consueto - tramite la somministrazione di questionari "a caldo", al termine di ciascun evento. Il grado di soddisfazione appare elevato e in crescita rispetto all' anno precedente, con un giudizio medio pari a 4,39 (sulla base di 2.722 questionari raccolti).

3.7.8.2. I clienti dell'ICE

In questo paragrafo sono descritte le principali caratteristiche di un gruppo di imprese che hanno usufruito dei servizi di sostegno dell'ICE. L'analisi è stata effettuata sulla base di un *matching* tra i dati gestionali dell'ICE e gli archivi ISTAT sulle imprese esportatrici[18], nel pieno rispetto delle norme di privacy. La procedura (utilizzata anche per le valutazioni di impatto, cfr. par. successivo) ha consentito di individuare un campione di 7.016 imprese che nel 2019 hanno richiesto servizi di promozione, di assistenza/consulenza a pagamento e di assistenza gratuita; con 91,7 miliardi di euro, queste imprese rappresentano circa il 19 per cento delle esportazioni italiane del 2019. Analizzando le caratteristiche dimensionali, emerge che l'Agenzia offre un supporto in particolare alle PMI, in linea con i propri obiettivi strategici. Difatti, come si può osservare nel grafico 9, i clienti/utenti dell'ICE sono concentrati nelle prime tre classi dimensionali, con il 70 per cento delle imprese che impiega non più di 50 addetti (per quanto, rispetto alla media nazionale, l'incidenza delle imprese micro-piccole è più contenuta).

18. L'elaborazione riguarda le imprese classificate come esportatrici nel 2018, pari a circa 123 mila; va rilevato che con l'entrata in vigore della legge del 27 febbraio 2017 n.19, dal 1° gennaio 2018 sono state stabilite nuove soglie sull'obbligatorietà di risposta degli operatori alla rilevazione mensile Intrastat. Di conseguenza il numero complessivo dellei imprese esportatrici risulta inferiore rispetto al passato.

Grafico 9 - Clienti e utenti ICE per classe dimensionale e vendite estere (2019)
Numero imprese, valori export in miliardi di euro e peso percentuale.



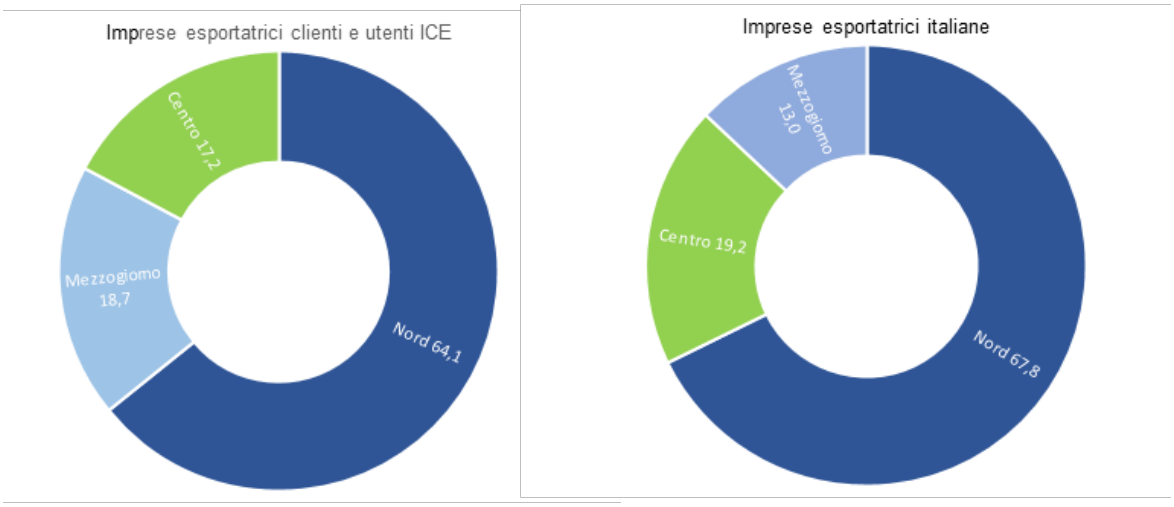
(1) Collegamento tra la banca dati gestionale ICE (imprese registrate nel 2019) e l'archivio Istat Asia-Coe 2018. Duplicazioni sono possibili nella misura in cui le imprese ricorrono a più servizi.

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat.

Oltre alla specifica *mission* dell'ente, vi contribuisce il fatto che la domanda di sostegno pubblico diminuisce a fronte della maggiore dimensione aziendale, in quanto le barriere in entrata da superare per operare sui mercati esteri sono particolarmente significative per le aziende più piccole. Tuttavia, sia pure in misura minore, il sostegno dell'ICE è rivolto anche alle imprese esportatrici di dimensione media e medio-grande, al fine di promuoverne l'espansione e la stabilità sui mercati esteri. In termini di *policy*, ciò è giustificato dal fatto che - in Italia come negli altri paesi - l'export è ampiamente concentrato nelle imprese di dimensioni maggiori.[19]
Con riguardo ai servizi di promozione e di assistenza/consulenza (a pagamento e non), va osservato che le imprese sembrano usufruirne in misura analoga, indipendentemente dalla classe dimensionale di appartenenza (grafico 9). Considerando, infine, la provenienza territoriale dei clienti/utenti dell'ICE, prevalgono le imprese localizzate nell'Italia settentrionale (64,1%), cui seguono il Mezzogiorno (18,7%) e il Centro (17,2%). Come si può notare, vi è qualche punto percentuale di disallineamento rispetto alla media nazionale, indicativo della particolare attenzione dell'Agenzia nei confronti del Sud Italia (grafico 10).

19. Si veda l'Annuario ISTAT-ICE al link : http://www.annuarioistatice.it/attiv_intern/attivita.html#.

Grafico 10 - Imprese clienti e utenti dell'ICE: provenienza territoriale e confronto con le imprese esportatrici italiane. Peso percentuale



Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat.

3.7.8.3. L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni

Per valutare l'efficacia delle misure realizzate dall'ICE a sostegno delle esportazioni, è stato realizzato un follow-up dell'esercizio di valutazione ex-post, presentato nella Relazione dello scorso anno, estendendo i risultati anche ai servizi di assistenza a titolo gratuito.

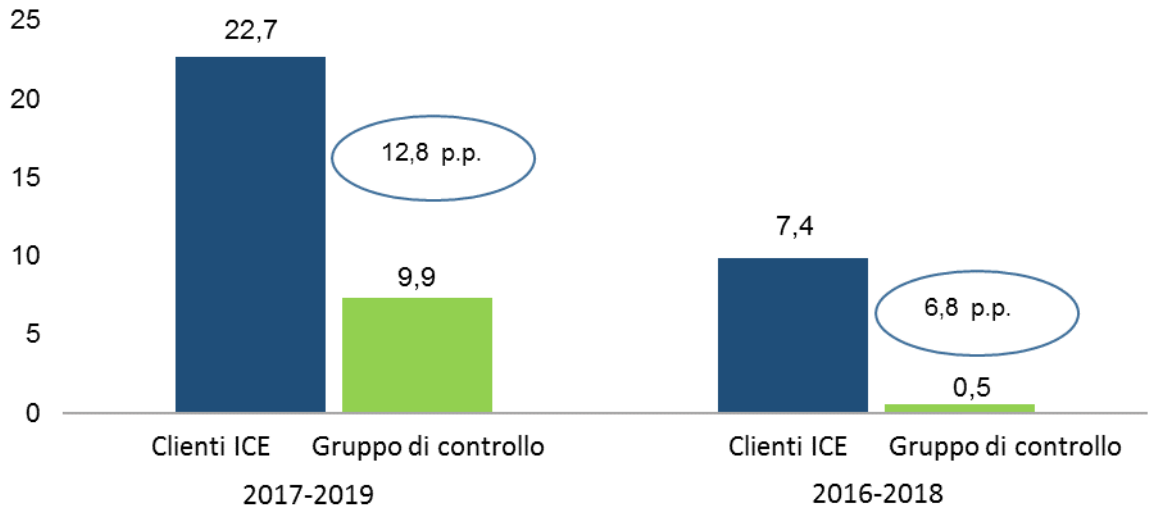
L'analisi ha l'obiettivo di valutare l'effetto del sostegno offerto dall'Agenzia alle imprese beneficiarie valutando la loro performance rispetto a delle imprese omogenee, che non hanno utilizzato i servizi offerti dall'ICE (il cosiddetto campione di controllo), con riguardo ad alcune caratteristiche economiche. Per identificare il campione di controllo, in continuità con le analisi già realizzate in precedenza, si è proceduto utilizzando l'approccio del Propensity Score.

L'esercizio è stato realizzato utilizzando un'integrazione micro tra le informazioni disponibili presso l'ICE e quelle presenti negli archivi Istat. Nell'analisi sono state coinvolte 6.718 imprese che hanno attivato uno o più servizi offerti dall'ICE. In particolare, 3.870 imprese hanno attivato il servizio promozionale, 840 il servizio di assistenza a titolo oneroso e 3.877 hanno aderito a quello gratuito (alcune imprese possono attivare più servizi).

L'applicazione ai dati 2017-2019 conferma, come nelle analisi pregresse, l'effetto positivo sulle performance delle imprese che hanno utilizzato uno dei servizi a pagamento offerti dall'ICE, con risultati statisticamente significativi. In riferimento all'insieme delle imprese beneficiarie di almeno di uno dei due programmi considerati nello studio precedente (servizi di assistenza e di consulenza a titolo oneroso), risulta un +22,7% per i clienti ICE e un +9,9% per i non-clienti ICE, con una differenza di 12,8 punti percentuali, in aumento rispetto al differenziale positivo riscontrato nel periodo 2017-2018 (6,8 punti percentuali, si veda figura 11). Le performance delle imprese che hanno utilizzato i servizi ICE si mantengono superiori a quelli del campione di controllo

anche analizzando alcune sottopopolazioni di imprese, sia settoriale sia dimensionali, con particolare riferimento alle imprese con un numero di addetti inferiori a 50.
Anche per le imprese che usufruiscono dei servizi di assistenza a titolo gratuito di primo orientamento si registra un risultato favorevole che, tuttavia, non è risultato statisticamente significativo.

Grafico 11 - Valutazione d'impatto: esportazioni delle imprese che hanno usufruito dei servizi ICE a pagamento, registrate nel 2016 e nel 2017, e del campione di controllo.
Variazioni percentuali rispetto al biennio successivo



Fonte: elaborazioni su dati ICE-ISTAT.

Capitolo 4

I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni locali

4.1. L'IMPATTO DELL'EMERGENZA COVID-19 SUI SERVIZI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI E LA CAPACITÀ DI RIPRESA

Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali

Dopo il Sistema Sanitario Nazionale, la pandemia da Covid-19 ha colpito duramente il sistema dei quasi 8.000 Comuni italiani, e degli altri enti locali (Province, Città Metropolitane e Unioni di Comuni), che costituiscono quel comparto della pubblica amministrazione più prossimo ai cittadini ed ai loro bisogni primari. Attraverso le proprie attività di erogazione di beni tipicamente pubblici, come la sicurezza o la gestione del territorio, o beni cosiddetti meritori, come la gestione dei rifiuti, dei trasporti o i servizi di assistenza sociale alle famiglie e agli individui, i Comuni costituiscono quel tessuto amministrativo capillare della Repubblica che ha assicurato la continuità della vita nelle città, nelle periferie e nelle aree rurali durante i mesi più duri della pandemia.
La Relazione del 2019 si è focalizzata sulla analisi della performance in termini di efficienza ed efficacia che, in logica di continuità, avrebbe dovuto essere aggiornata, utilizzando gli stessi schemi di analisi, nella Relazione 2020. L'eventuale mantenimento del piano di lavoro si sarebbe però scontrato con una realtà operativa radicalmente mutata e, dunque, si è deciso di concentrare il lavoro di analisi sugli impatti dell'emergenza della pandemia da Covid-19 e sulla capacità di reazione e ripresa. Per far ciò e differentemente dalla edizione 2019, la Relazione 2020 si è concentrata su evidenze empiriche più attuali possibili per catturare quegli elementi che hanno denotato il contesto di operatività degli enti nel corso del 2020. Con ciò sacrificando in parte l'integralità delle informazioni e ragionando in un ambito denotato, ancora, da elevata incertezza, tipico delle analisi di stima di fenomeni ancora in evoluzione.
Le analisi offerte in questa sezione riguardano tre temi principali:

1. Gli impatti sulle finanze dei Comuni (sezioni 4.2 e 4.3);
2. Gli interventi di servizio sviluppati durante la pandemia in un settore rappresentativo dell'attività dei Comuni, i servizi sociali (sezione 4.4);
3. Le competenze degli operatori della Pubblica Amministrazione locale come driver della capacità di ripresa (sezione 4.5).

In merito al primo tema, sono proposti due interventi. Il primo costituisce uno studio sviluppato dall'Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali, sulla analisi degli impatti sulle entrate e sugli equilibri di bilancio. Il secondo è una valutazione delle variazioni di spesa prodotto da SOSE spa nel proprio ruolo di supporto nell'ambito del Tavolo di confronto, previsto dalla normativa, per la determinazione dei fabbisogni di ristoro e dei criteri di riparto del relativo fondo. Il primo lavoro si fonda su ipotesi di studio accademiche autonome, mentre il secondo è una analisi che ha dato vita ad una azione di policy legittimata dai vari attori in gioco (Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero dell'Interno, ANCI e UPI) finalizzata alla distribuzione delle risorse a supporto degli Enti locali. Essi propongono dunque due prospettive differenti che vanno lette in rapporto dialettico, utile per alimentare il dibattito che costituisce la finalità principale di questo rapporto.
In merito al secondo tema, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali offre una panoramica delle 233 pratiche virtuose, scomposte a loro volta in 495 tipologie di at-

tività, adottate durante il lockdown dai Comuni, facendo emergere un quadro di "capacità trasformativa" senza precedenti. Capacità non solo di adattare i propri servizi a supporto delle categorie più deboli alla situazione d'emergenza, ma anche di lavorare insieme alle associazioni, alle imprese, ed agli altri organi di governo, e dunque diventando veri e propri perni di "network civici".
Il terzo tema è affrontato con uno studio commissionato dal CNEL a IPSOS, che fa il punto della situazione sulle competenze della Pubblica Amministrazione locale in vista della ripresa. Attraverso una indagine "a specchio", IPSOS fornisce due prospettive di analisi: quella interna, che attraverso un campione di amministratori e dirigenti di 150 Enti locali, dai Comuni alle Regioni, propone i bisogni avvertiti dagli operatori; quella esterna, che, attraverso una indagine campionaria, interpreta i nuovi bisogni emergenti dei cittadini. Ne risulta un quadro in cui gli operatori lamentano una urgente necessità di accrescimento delle competenze, specie negli ambiti di maggiore sensibilità dei cittadini, in particolare digitalizzazione, ambiente, progettazione/edilizia. Ma anche il "motore" della macchina, i servizi amministrativi ed economico-finanziari e la progettazione europea, necessita di una attenzione speciale, non più rinviabile. Lo smart working è destinato a connotare il lavoro della Pubblica Amministrazione locale del futuro, supportato dall'approvazione dei cittadini.

4.2. GLI IMPATTI SULLE ENTRATE E SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO NEI COMUNI PER EFFETTO DELLA PANDEMIA DA COVID-19

Emanuele Padovani, Francesco Bergamaschi, Alex Ponti, Daniele Valentini e Federica Mimmi, Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali

4.2.1. Sintesi

Questa sezione ha l'obiettivo di analizzare gli impatti economico-finanziari connessi all'emergenza Covid-19 sui Comuni italiani considerando gli andamenti delle entrate. Tale analisi contribuisce al dibattito in corso in merito alle misure per sostenere la ripresa economica del Paese, a partire dal funzionamento dei Comuni, ossia i terminali più esposti e sensibili della Repubblica.
In particolare, ci si è posti l'obiettivo di rispondere alle seguenti domande:

A. quali impatti ha provocato la pandemia sulle entrate "strutturali", ossia le entrate correnti, con riferimento all'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni comunali nel 2020?
B. in quale modo tali impatti sono distribuiti fra i comuni sul territorio nazionale?
C. quali differenze esistono fra tipologie diverse di Comuni, grandi vs. piccoli, turistici vs. non turistici?
D. La distribuzione delle risorse integrative straordinarie dello Stato ha causato possibili fenomeni redistribuivi temporanei?

L'analisi è stata inizialmente sviluppata nei mesi di maggio e giugno, ha generato uno specifico parere del CNEL, "Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni comunali" PAR 254/C19 del 28-07-2020, ed è stata aggiornata nel mese di dicembre 2020, rivedendo i vari parame-

tri in funzione delle nuove informazioni a disposizione e includendo tutte le risorse integrative straordinarie disposte dallo Stato di competenza finanziaria del 2020 e distribuite nel corso del medesimo anno. Lo studio qui presentato è stato chiuso il 15 dicembre 2020.
L'analisi mette in luce che:

- le minori entrate correnti attese per il 2020 oscillano fra € 5,2 mld e 7,6 mld, con una media attesa di € 6,1 mld;
- si stima che dal 12,6% (ipotesi migliore) al 23% (ipotesi peggiore) delle Amministrazioni comunali saranno in maggiore difficoltà a raggiungere l'equilibrio di bilancio di parte corrente per il 2020;
- si indeboliscono ulteriormente le aree geografiche già a rischio di tenuta dei conti pubblici locali (Lazio, Calabria e Campania), e sono attese criticità anche in quei territori con tradizione di Comuni con discreti equilibri finanziari, come Toscana, Emilia Romagna, Marche ed Umbria; ciò potrebbe ridurre la capacità di investimento dei Comuni;
- i Comuni che hanno subìto gli impatti peggiori sono quelli turistici, quelli di più grandi e quelli in procedura di riequilibrio;
- nell'ambito della erogazione delle risorse integrative straordinarie dello Stato, potrebbe risultare che il 30% di Comuni abbia ricevuto più delle perdite potenziali, in gran parte concentrati al Centro-sud, ma anche in alcune aree del Nord;
- diversi territori ricompresi nelle regioni che presentavano i maggiori livelli dei servizi comunali ante-Covid-19 peggiorano sensibilmente la propria sostenibilità finanziaria, mettendo dunque a rischio i livelli dei servizi anche laddove i Comuni erano in grado di erogare buoni standard;
- il sistema dei Comuni esce dal 2020 appesantito da una maggiore vulnerabilità finanziaria, che lo pone meno resiliente a futuri shock.

4.2.2. Metodo

Approccio di analisi
L'approccio di analisi è differente sia rispetto alle analisi condotte durante la prima ondata della pandemia da ANCI-IFEL (Audizione informale ANCI presso le commissioni bilancio riunite Camera e Senato per la conversione del "DL Rilancio", 28 maggio 2020), sia dalle analisi del Tavolo tecnico presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) istituito per verificare gli impatti finanziari sulle finanze locali (ex art. 106 c. 2 D.L. 34/2020). La prima si basava su 56 questionari a comuni capoluogo che hanno restituito le prospettive attese dagli amministratori in merito alla riduzione attesa degli accertamenti d'entrata di 17 tipologie di entrata. Le analisi del Tavolo tecnico del MEF si basano invece sull'andamento dei flussi di cassa nei primi mesi del 2020 messi a confronto con gli andamenti delle stesse voci nello stesso periodo del 2019, provenienti dal sistema informativo centralizzato SIOPE+ (si veda la sezione 4.3.).
Differentemente dalla prima analisi, il presente studio si fonda su informazioni provenienti da fonti esterne agli enti locali, in modo da evitare un potenziale bias di percezione, poiché è evidente che gli amministratori locali potrebbero essere propensi a fornire previsioni più severe. Vi è differenza anche rispetto all'approccio di studio

seguito dal Tavolo tecnico, poiché l'analisi è relativa agli accertamenti d'entrata (competenza finanziaria) e non alle riscossioni (cassa). Sotto quest'ultimo profilo, va ricordato che le amministrazioni comunali sono chiamate a rispettare i propri equilibri di bilancio con riferimento alla c.d. competenza finanziaria (accertamenti/impegni) e che la contabilità per cassa non fa differenza fra la cassa generata dalla c.d. gestione di competenza e la c.d. gestione residui[1].
L'analisi proposta in questa sezione non vuole porsi in antitesi rispetto all'analisi del Tavolo tecnico. Essa propone, semmai, una modalità diversa di calcolo della riduzione delle entrate finalizzata principalmente allo studio degli equilibri di bilancio, in particolare quello corrente (si veda più sotto), allo scopo di mettere in luce quanti e quali comuni saranno più impattati dagli effetti della pandemia (domande B e C degli obiettivi del lavoro) e se potrebbero essersi verificati fenomeni redistribuivi temporanei che saranno comunque sanati nel corso del 2021 (domanda D).

Unità di analisi e base dati
L'unità di analisi è rappresentata da ciascuna delle oltre 7.900 Amministrazioni comunali italiane. Per ciascun Comune sono conosciuti i dati di rendiconto degli ultimi tre esercizi finanziari. In particolare, sono state analizzate 55 voci di entrata, utilizzando come fonti informative la BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), attraverso la banca dati Aida PA, Bureau van Dijk - A Moody's Analytics Company, e SIOPE+, attraverso l'aiuto di Tacto srl per l'estrazione dati. Oltre alle entrate, sono conosciuti e utilizzati anche i dati di spesa corrente e rimborso mutui e prestiti, che insieme costituiscono la spesa "strutturale" dell'ente che in situazioni di equilibrio richiede, appunto, di essere alimentata da analoghe entrate di carattere "strutturale", le entrate correnti. I dati puntuali relativi alle risorse integrative straordinarie dello Stato per ciascun Comune sono stati acquisiti dai DM Interno 24-07-2020 e 14-12-2020 (risorse del "fondo per assicurare le funzioni degli enti locali" ex art. 106, D.L. 34/2020) e dalle elaborazioni messe a disposizione di IFEL pubblicate il 25-11-2020 (risorse dei c.d. "ristori minori" per imposta di soggiorno, TOSAP-COSAP, IMU-alberghi).

Classificazioni delle tipologie di Comuni
Al fine di rispondere agli obiettivi B e C, i Comuni sono stati classificati in modo tale da profilarli sulla base di:
- appartenenza territoriale (regioni);
- dimensione in base al numero di residenti: Comuni piccoli "S-XS" con meno di 5.000 abitanti, Comuni medi "M" con un numero di abitanti compreso fra 5.000 e 50.000 e Comuni grandi "L-XL" con un numero di abitanti superiore a 50.000;
- vocazione turistica, qualora gran parte dell'economia locale sia legata al settore turistico; rientrano in questa fattispecie 1.011 comuni non capoluogo (fonte: Comuniverso-Ancitel) più i cinque comuni capoluogo in cui il rapporto fra tassa di soggiorno/entrate correnti è maggiore, ossia Firenze, Pisa, Rimini, Siena, Venezia; è di interesse indagare tale tipologia di Amministrazioni comunali poiché la loro economia è no-

1. Per una analisi dei differenti approcci di analisi degli impatti finanziari della pandemia attraverso i vari sistemi di contabilità, si veda Padovani E., Iacuzzi S. (2021-in stampa), Real-time crisis management: testing the role of accounting in local governments, *Journal of Accounting and Public Policy*.

toriamente più impattata dagli effetti della pandemia;
- comuni in procedura di riequilibrio (fonte: Corte dei Conti), qualora l'Amministrazione comunale sia nella condizione di cui all'art. 243-bis del Testo Unico Enti Locali; tale procedura è prevista per quegli enti locali, attualmente oltre 200, non in condizioni di dissesto ma nei quali sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario; tali enti locali godono di aiuti specifici dello Stato (anticipazione di liquidità con rientro pluriennale) ed è interessante mantenere monitorata la loro situazione poiché hanno normalmente una probabilità più elevata di entrare nella più grave in procedura di dissesto.

Coefficienti di abbattimento delle entrate

Per ciascuna delle 55 voci d'entrata sono stati individuati tre "coefficienti di abbattimento", sulla base di tre scenari differenti: uno scenario migliore, uno intermedio e uno peggiore. Alla data di elaborazione del presente studio sono infatti presenti ancora margini di incertezza relativi ad esempio alla stagione turistica invernale delle festività natalizie in funzione dei lockdown che il Governo si sta accingendo a programmare e all'andamento definitivo di alcuni indici economici, primo fra tutti l'andamento del PIL. Tali coefficienti corrispondono alle attese di abbattimento di ciascuna voce d'entrata per il 2020 e sono basati su fonti informative ufficiali oppure su considerazioni di carattere induttivo (si veda la colonna "modalità di calcolo dei coefficienti" di Tavola 21). Per i Comuni aventi vocazione turistica, qualora la singola voce d'entrata sia influenzata dalle condizioni economiche locali, sono stati applicati specifici (e più severi) coefficienti di abbattimento. La Tavola 21 in appendice riporta i coefficienti di abbattimento per ciascuna voce d'entrata analizzata, la ratio, le modalità di calcolo analitiche e le fonti.

Risorse integrative straordinarie

L'analisi comprende, per la valutazione degli impatti sull'equilibrio di bilancio, anche la distribuzione di tutte le risorse integrative disposte ed erogate dallo Stato ai Comuni nel corso del 2020 a ristoro delle minori entrate (fondo istituito dall'art. 106, D.L. 34/2020 "DL Rilancio" e successivamente rimpinguato dal D.L. 104/2020 "DL Agosto" erogato attraverso appositi decreti ministeriali di luglio e a novembre), per complessivi € 4,6 mld.

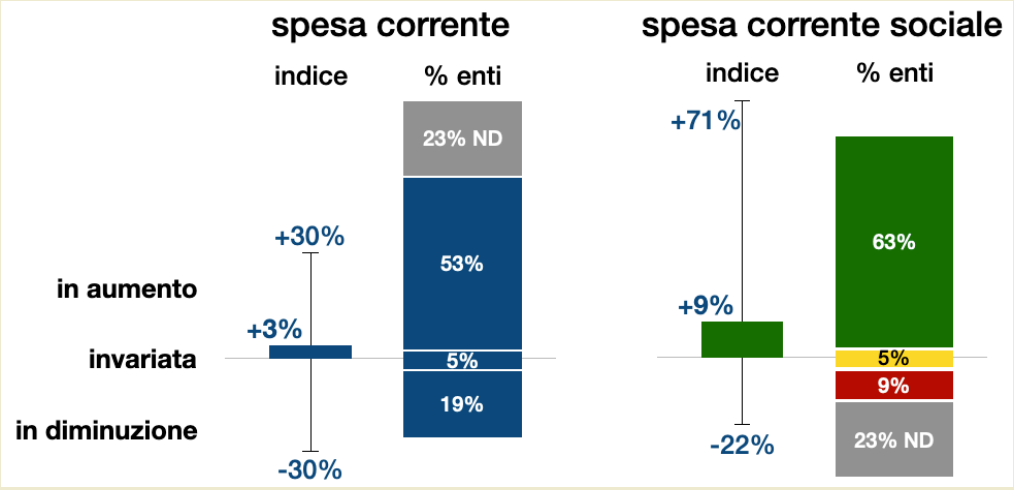
Ipotesi di lavoro sull'andamento della spesa corrente

La rinegoziazione dei mutui per posticipare la quota di rimborso del capitale del 2020, prevista dal "DL Cura Italia" art. 112 D.L. 18/2020 (circa € 0,3 mld potenziali) e dagli accordi col sistema bancario (circa € 1,1 mld potenziali solo per i mutui con Cassa Depositi e Prestiti), ha sgravato la parte spese, per il solo 2020, dei bilanci di alcune Amministrazioni comunali, ma non sono ancora disponibili informazioni definitive. Nella distribuzione delle risorse integrative straordinarie del mese di luglio 2020, il Tavolo tecnico del MEF ha stimato in circa € 0,2 mld le minori spese occorse durante il lockdown totale della prima ondata (marzo-aprile 2020). Nello stesso mese è stata effettuata una prima analisi esplorativa sugli impatti della pandemia sulla spesa corrente dei comuni (si veda la Tavola 1) che ha restituito un quadro di forte variabilità e incertezza. L'analisi di SOSE esposta nella sezione 4.1.3 fa riferimento alla stima delle

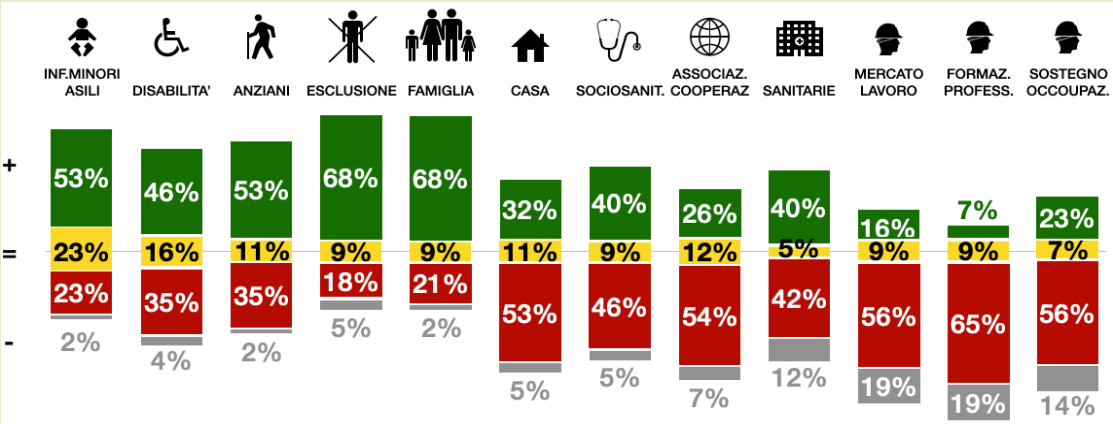
spese correnti di un sottoinsieme, seppur rilevante, di servizi comunali quali istruzione, asili nido, sociali, oltre alle minori spese di lockdown per personale e utenze a seguito della sospensione di alcuni servizi nei mesi di marzo e aprile. Pertanto si è scelto di assumere che i livelli di spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti non varino, ossia restino pari alla media degli impegni di spesa degli ultimi tre anni.

Tavola 1. Analisi esplorativa dell'andamento della spesa corrente 2020 durante la pandemia (luglio 2020)

Nel mese di luglio 2020, CISL Dipartimento Politiche Sociali e FNP, in collaborazione con lo stesso gruppo di ricerca che ha curato il presente lavoro, ha sviluppato una analisi esplorativa finalizzata a conoscere gli impatti della pandemia attesi sulle spese correnti e sulla spesa corrente sociale nell'esercizio finanziario 2020.
L'analisi è stata condotta attraverso le rappresentanze regionali CISL somministrando un questionario ai Responsabili finanziari, Direttori generali o Assessori al bilancio delle Amministrazioni comunali con più di 15.000 abitanti (n=745). Le risposte ottenute sono state 61, provenienti da Veneto (15), Marche (8), Sicilia (8), Abruzzo (5), Emilia-Romagna (5), Umbria (5), Molise (4), Toscana (4), Puglia (3), Trentino-Alto Adige (2), Friuli-Venezia Giulia (1) e Piemonte (1). Le prime risultanze sono state presentate a settembre (CISL, Finanza locale post Covid-19: Prospettive sulle entrate e sulla spesa dei Comuni, con particolare riferimento al sociale: quali sviluppi per la contrattazione, report settembre 2020, CISL, Roma).
A quel tempo, quindi prima della seconda ondata di pandemia e del c.d. Decreto Agosto, l'andamento atteso della spesa corrente risultava piuttosto incerto. Le risposte al questionario restituivano grande incertezza, con variazioni attese sia in forte diminuzione che in forte aumento, addirittura da un catastrofico -30% a un forse eccessivamente speranzoso +30%. Il 23% dei rispondenti non riusciva ancora a prefigurare alcun andamento (ND in figura). Tuttavia la media delle risposte forniva una attesa di aumento della spesa del del +3% (53% dei casi prevedeva un aumento, 19% una diminuzione, solo il 5% prevedeva spesa stabile).



Sul fronte dei servizi sociali si registrava la stessa incertezza (23% di variazione non determinabile) sebbene si fornisse già una traiettoria media di aumento in misura maggiore rispetto al totale della spesa corrente (il 63% dei rispondenti prevedeva un aumento, il 9% una diminuzione, e il 5% stabilità, con una media di variazione attesa del +9%). Ciò restituiva dunque una attesa di maggiore propensione al sociale della spesa corrente dei Comuni rispondenti.
Infine, per quanto riguarda l'attesa di variazione della spesa nei singoli servizi sociali (in una accezione ampia, che includeva anche i servizi relativi alle politiche del mercato del lavoro gestiti dalle Amministrazioni comunali), è risultata una aspettativa di aumento di spesa prevalentemente nel settore dei servizi relativi all'esclusione sociale, alla famiglia e ai minori, mentre era attesa una contrazione per i servizi relativi all'associazionismo-cooperazione e politiche di supporto al lavoro.



Un successivo questionario esplorativo somministrato a dicembre dal CNEL su un ristretto numero di Comuni, Città metropolitane e Province, con più di 50 mila abitanti ha restituito una analoga fotografia di forte incertezza, sia con riferimento alle spese correnti (anche se con una minore "forbice" di variazione) sia con riferimento alle spese correnti per il sociale[2].

Gli indici analizzati

Sono stati analizzati due indici sintetici al fine di valutare da un lato la riduzione delle entrate "strutturali" e dall'altro l'impatto che queste generano sull'equilibrio "strutturale" di entrata-spesa.

Variazione entrate %

- Algoritmo di calcolo:
  - riscossioni complessive (sia in conto competenza, sia in conto residui) delle entrate correnti (imposte, tasse, tariffe ed altre entrate locali, trasferimenti statali e regionali, fondo di solidarietà comunale, titoli d'entrata 1, 2 e 3 nel bilancio) più entrate da concessioni edilizie (tipologia specifica del titolo d'entrata 4 nel bilancio);
  - differenza della proiezione 2020 (sulla base dei coefficienti di abbattimento applicati a ciascuna entrata) rispetto alla base, intesa come media semplice degli ultimi tre consuntivi.
- Significato:
  - consente di valutare la riduzione delle entrate "strutturali" con riferimento al

2. Questionario somministrato nel mese di novembre 2020, a cui hanno risposto i Comuni di: Acerra (NA), Brescia, Castellammare di Stabia (NA), Cava dÈ Tirreni (SA), Giuliano in Campania (NA), Manfredonia (FG), Marano di Napoli (NA), Milano, Monza, Napoli, Palermo, Pinerolo (TO), Pistoia, Pozzuoli (NA), Prato e Terni; Città metropolitana di/Provincia di: Arezzo, Cremona, Como, Napoli. Si ringraziano i Segretari Generali che hanno offerto da subito la loro disponibilità nonostante l'emergenza sanitaria in atto ed i molti adempimenti che li vedevano impegnati. Un ringraziamento particolare va ai segretari generali dei Comuni di Milano e di Brescia ed al Direttore Generale del comune di Napoli.

2020, allargate alle entrate da concessioni edilizie, che più propriamente riguardano entrate non strutturali ma che in diversi casi sono, anche se impropriamente, utilizzate dagli Enti a copertura di spesa "strutturale" relativa alle manutenzioni del patrimonio dell'Ente; la prospettiva di analisi è quella relativa al decremento delle entrate da un punto di vista non tanto di cassa, ma di competenza finanziaria, che nel caso delle entrate si avvicina alla competenza economica (c.d. accrual), in ottica dunque di entrate generate giuridicamente (accertamenti) nel 2020, ma decurtate dei crediti di dubbia esigibilità;
- al fine di sterilizzare le differenze di calcolo del c.d. Fondo crediti di dubbia esigibilità fra gli enti e, soprattutto, di mancanza di informazioni nei database centralizzati, è stata utilizzata come base di calcolo la media delle riscossioni degli ultimi tre consuntivi poiché tale livello approssima, appunto, gli accertamenti di entrata di competenza meno i residui attivi (crediti) di dubbia esigibilità.

Indice equilibrio corrente

• Algoritmo di calcolo:
  - riscossioni complessive (sia in conto competenza, sia in conto residui) delle sole entrate correnti (imposte, tasse, tariffe ed altre entrate locali, trasferimenti statali e regionali, fondo di solidarietà comunale, titoli d'entrata 1, 2 e 3 nel bilancio) diviso gli impegni di spesa corrente (titolo 1 della spesa) e rimborso di mutui e prestiti (titolo 4 della spesa);
  - proiezione 2020 sulla base dei coefficienti di abbattimento applicati a ciascuna voce d'entrata per il numeratore (le entrate correnti) nelle tre ipotesi migliore, intermedia e peggiore, mentre il denominatore è ipotizzato non modificarsi rispetto alla media semplice degli ultimi tre consuntivi, in funzione dell'ipotesi di lavoro che prevede che i livelli di spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti non varino;
  - al numeratore sono state aggiunte, per la proiezione al 2020, anche le risorse integrative straordinarie erogate a ciascuna Amministrazione.
• Significato:
  - consente di valutare gli impatti sull'equilibrio "strutturale" di entrata-spesa, ossia l'equilibrio di parte corrente calcolato in logica "aziendale" e non formalistico-regolamentare escludendo quindi quegli ulteriori elementi al numeratore che non costituiscono entrate "strutturali", come entrate da concessioni edilizie o quote d'avanzo d'amministrazione libero;
  - qualora l'indice sia pari almeno ad 1, tale equilibrio si realizza e più l'indice superiore ad 1, maggiore è il surplus corrente che consente una ulteriore capacità di spesa, sia corrente, sia d'investimento; in considerazione dell'ipotesi di lavoro di invarianza della spesa corrente e per rimborso mutui e prestiti, della probabile capacità degli enti di mettere in pratica o manovre di riduzione di tale spesa (sia attraverso le politiche di rinegoziazione dei prestiti messe in pratica a livello centrale, sia attraverso la razionalizzazione/riduzione della spesa) e della disponibilità, in alcuni casi, di avanzi di amministrazione liberi per la copertura di disequilibri di parte corrente, è stato stabilito a 0,95 il livello dell'indice sotto il quale l'Amministrazione comunale si pone a probabili livelli di difficoltà di equilibrio di bilancio, a fronte del quale sono necessarie manovre di bilancio molto impor-

tanti; ciò potrebbe dar luogo a debiti fuori bilancio o, comunque, a traslazione della spesa ad anni successivi; inoltre, per gli enti con un indice <0,95 sarà più difficile la possibilità di incrementare gli investimenti futuri attraverso autofinanziamento o l'accesso al debito per mancanza di capacità di rimborso, almeno negli anni immediatamente successivi (per i quali le entrate locali vedranno una lenta ripresa);
- si noti che al numeratore è utilizzata la stessa prospettiva di entrate di competenza finanziaria, in ottica dunque di entrate generate giuridicamente (accertamenti) nel 2020, ma decurtate dei crediti di dubbia esigibilità, al pari dell'indicatore precedente; al fine di sterilizzare le differenze di calcolo del c.d. Fondo crediti di dubbia esigibilità fra gli enti e, soprattutto, di mancanza di informazioni nei database centralizzati, è stata utilizzata come base di calcolo la media delle riscossioni degli ultimi tre consuntivi poiché tale livello approssima, appunto, gli accertamenti di entrata di competenza meno i residui attivi (crediti) di dubbia esigibilità.

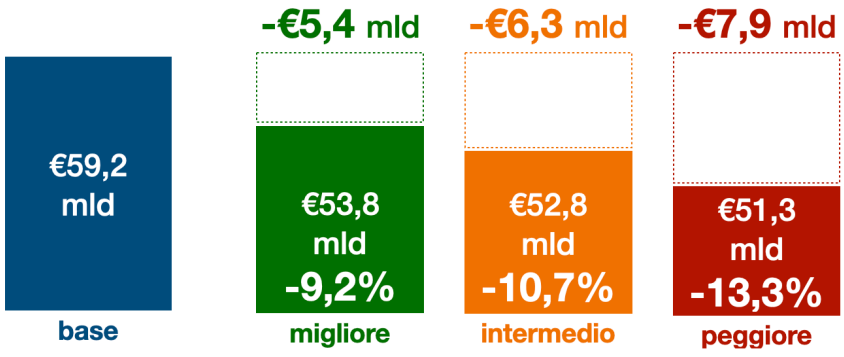
4.2.3. Analisi

La dimensione nazionale

La contrazione delle entrate correnti più quelle da concessioni edilizie è valutata da un minimo di -€ 5,4 mld, ovvero -9,2% (ipotesi migliore), ad un massimo di -€ 7,9 mld, ovvero -13,3% (ipotesi peggiore), con una ipotesi intermedia pari a -€ 6,3 mld, ovvero -10,7% (Tavola 2). La valutazione della variazione delle entrate complessiva non si discosta in misura significativa da quelle effettuate con il medesimo metodo nel mese di giugno 2020. La contrazione delle entrate non è distribuita linearmente fra le Amministrazioni comunali, che registrano invece differenze notevoli. Nella ipotesi intermedia si passa da un minimo atteso del -0,2% ad un massimo del -58%.

Tutte le ipotesi sviluppate con questo metodo si rivelano più elevate rispetto all'importo delle risorse integrative straordinarie erogate dallo Stato, pari a € 4,6 mld. Decurtando la parte relativa alle entrate da concessioni edilizie, la contrazione attesa delle entrate correnti varia da un minimo di -€ 5,2 mld (scostamento pari a 0,6 mld), ad una ipotesi intermedia di -€ 6,1 (scostamento pari a 1,5 mld) fino ad un massimo di -€ 7,6 mld (scostamento di 3 mld).

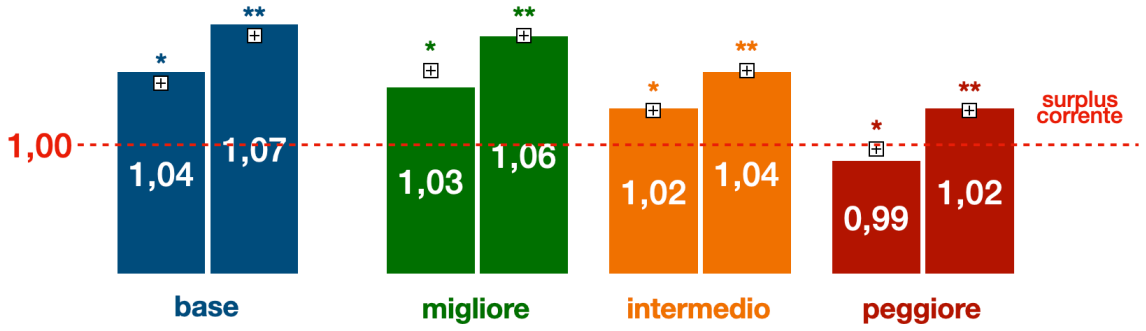
Tavola 2. Variazione entrate % a livello nazionale



A livello complessivo, l'indice di equilibrio corrente passa da 1,04 nel caso della me-

dia ponderata per dimensione della spesa, o 1,07 nel caso di media semplice di tutti gli enti, a, rispettivamente, 1,03-1,06 nell'ipotesi migliore fino a 0,99-1,02 nell'ipotesi peggiore, con una ipotesi intermedia pari a 1,02-1,04 (Tavola 3). Ne consegue che complessivamente il sistema delle Amministrazioni comunali resterà in equilibrio, salvo l'avverarsi della ipotesi peggiore. Tuttavia, come evidenziato nel seguito, alcune Amministrazioni comunali si troveranno in difficoltà. Essendo la media ponderata peggiore rispetto alla media semplice, questo dato fa già emergere che le Amministrazioni di maggiori dimensioni sono maggiormente influenzate dagli effetti della pandemia per ciò che concerne la riduzione attesa del gettito.

Tavola 3. Peggioramento dell'indice equilibrio corrente medio a livello nazionale



Note: * media ponderata, ** media semplice.

Gli enti che conserveranno un surplus di parte corrente in grado di fornire quella elasticità finanziaria utile per poter da un lato far fronte ad eventuali maggiori spese dall'altro rendere possibile margini operativi per future operazioni in conto capitale sono pari al 71,3% nella ipotesi migliore, e 55,7% nella ipotesi peggiore. Mediamente si passa quindi da un surplus di parte corrente ad un deficit di parte corrente per il 10,8% dei Comuni (76,2% dei Comuni con surplus di parte corrente nella ipotesi base, meno 65,4% dei Comuni con surplus di parte corrente nella ipotesi intermedia, Tavola 4). In particolare, le Amministrazioni comunali in severa difficoltà di equilibrio di parte corrente, ossia con un indice inferiore a 0,95, saranno mediamente il 15,9% (ipotesi migliore 12,6%, ipotesi peggiore 23%), peggiorando quindi la situazione della ipotesi di base di oltre 5 punti percentuali (Tavola 5).

Tavola 4. Percentuale di Comuni con surplus di parte corrente (indice equilibrio corrente > 1)

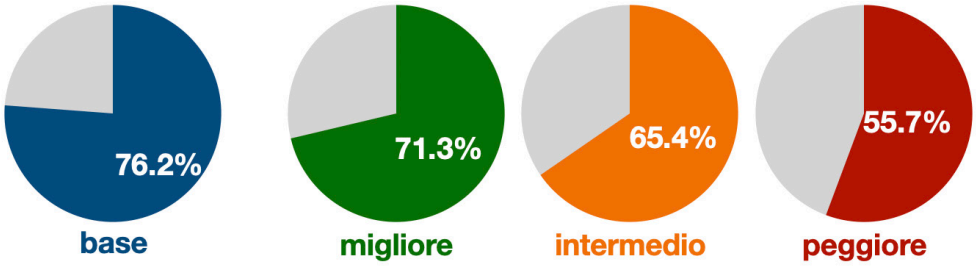
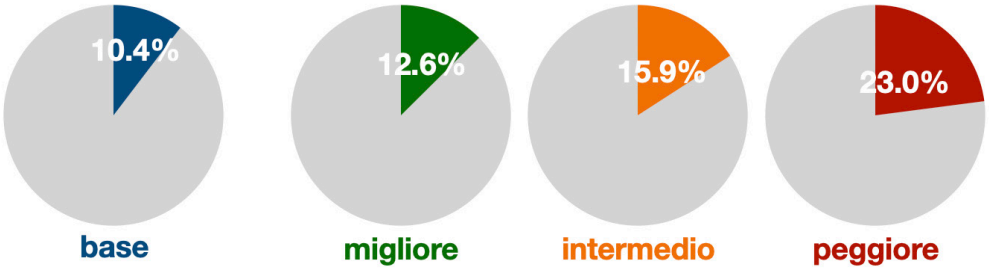


Tavola 5. Percentuale di Comuni in difficoltà di parte corrente (indice equilibrio corrente < 0,95)



La dimensione regionale

Le regioni nelle quali l'impatto sulle entrate è più grave sono quelle in cui le entrate delle Amministrazioni comunali affluiscono principalmente dalla pressione fiscale locale e concentrano diverse amministrazioni comunali con vocazione turistica: Toscana (indicatore di variazione delle entrate intermedio atteso pari a -15,4%), Veneto (-13,5%), Lombardia (-13,1%) ed Emilia Romagna (-12,5%) (Tavola 6). La geografia degli impatti della pandemia sulle entrate comunali è descritta analiticamente dalla Tavola 7 che presenta una colorazione rossa più intensa per quei territori provinciali del Centro-nord in cui le entrate comunali si sono ridotte in misura maggiore.

Tavola 6. Variazione entrate % per regione

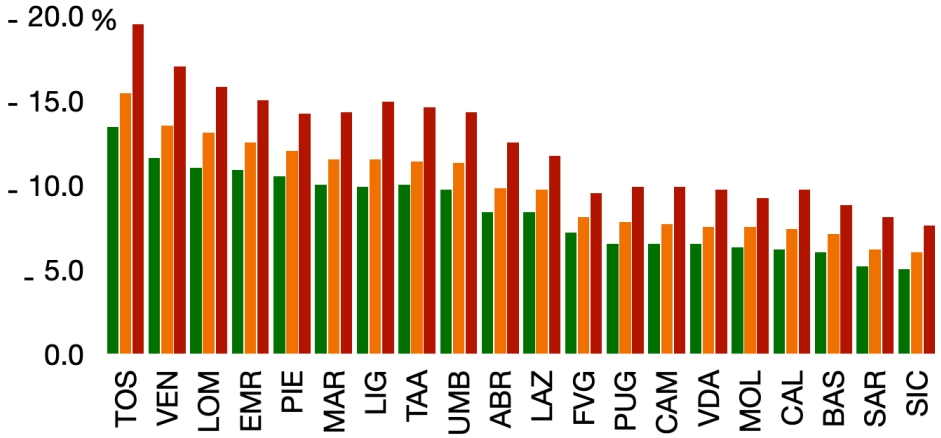
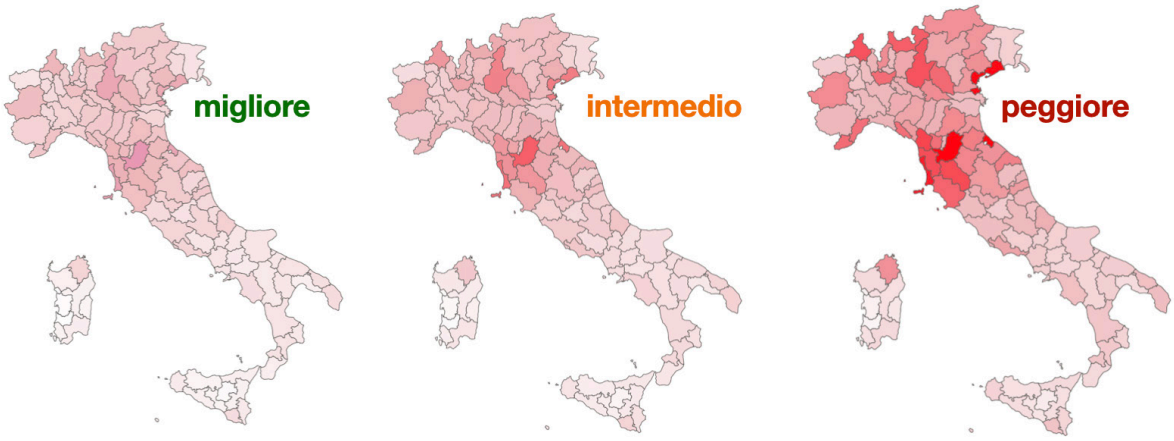
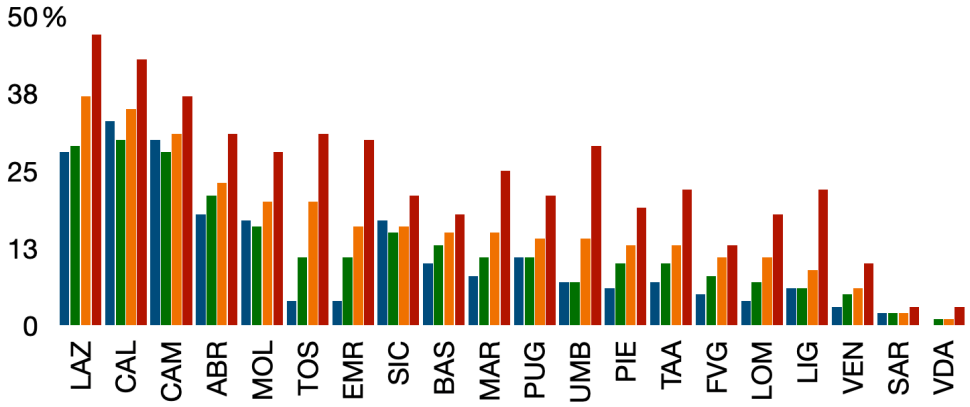


Tavola 7. Intensità della variazione entrate % per provincia



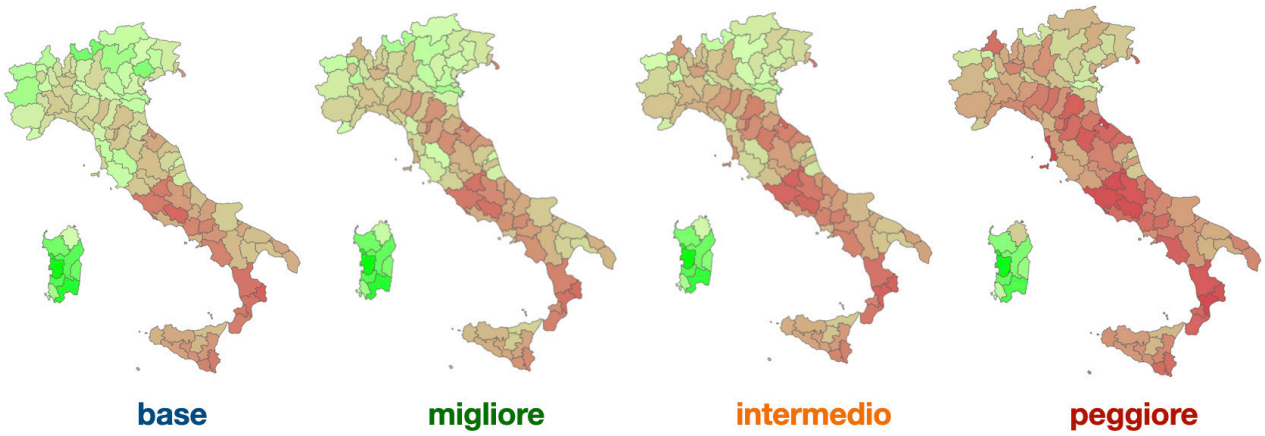
La classifica per percentuale di enti in difficoltà, ossia con indice equilibrio corrente inferiore a 0,95, è diversa per via delle differenti situazioni di partenza, che vedono in particolare il Lazio, Calabria e Campania in più probabile situazione di sofferenza. Livelli di sofferenza molto elevati anche per Toscana, Emilia Romagna ed Umbria qualora si dovesse avverare lo scenario peggiore (Tavola 8). La Tavola 9 mostra una nuova geografia delle difficoltà di equilibrio corrente, con un progressivo spostamento del baricentro dal Centro-sud al Centro-nord[3].

Tavola 8. Percentuale Comuni potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) per regione



3. Il territorio regionale della Sardegna risente della particolare condizione di dipendenza degli enti locali da trasferimenti regionali che, pur in parte destinati a spesa in conto capitale, sono contabilizzati quasi esclusivamente fra le entrate correnti.

Tavola 9. Intensità dell'indice equilibrio corrente per provincia



I Comuni turistici

I comuni con vocazione turistica sono maggiormente colpiti dalla riduzione delle entrate, con riduzioni differenziali medie fra -4 e -9 punti percentuali rispetto alla media nazionale (Tavola 10). Ciò configura una situazione in cui tali comuni rischiano maggiormente di avere squilibri di parte corrente, in poco meno della metà dei casi qualora si avverasse l'ipotesi peggiore (Tavola 11).

Tavola 10. Variazione entrate % dei comuni turistici rispetto alla media nazionale

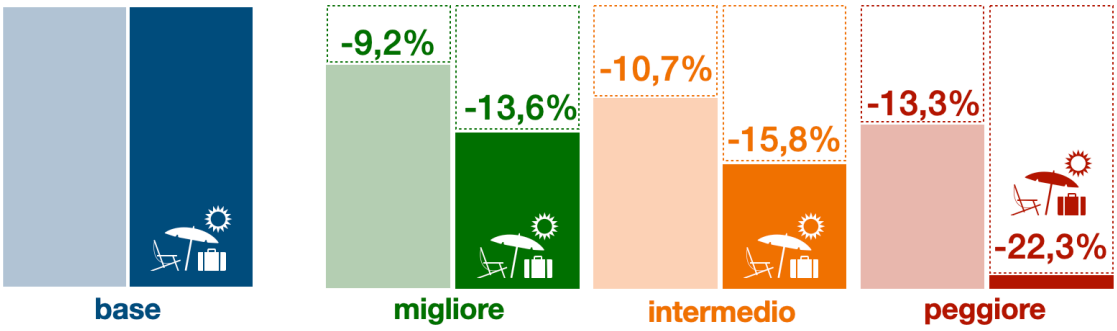
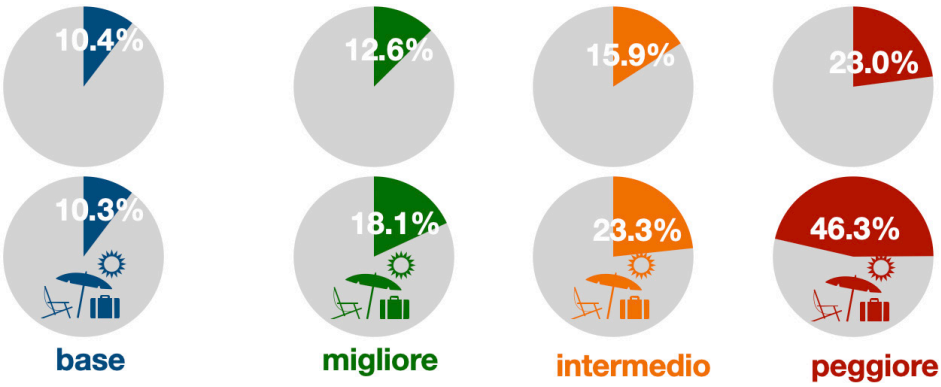


Tavola 11. Percentuale Comuni turistici potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) rispetto alla media nazionale



Piccoli vs grandi

I Comuni di maggiori dimensioni soffrono maggiormente rispetto ai Comuni di piccole dimensioni, poiché generalmente sono più autonomi finanziariamente e partono da una peggiore situazione di equilibrio corrente. In particolare, il differenziale di riduzione delle entrate fra piccoli Comuni ("S-XS" con meno di 5.000 abitanti) e grandi Comuni ("L-XL" con più di 50.000 abitanti) è mediamente di 1,8-2,2 punti percentuali a sfavore dei grandi (Tavola 12), anche se questo dato nasconde differenze notevoli, specie fra Centro-nord e Sud, laddove in quest'ultimo caso le differenze sono meno accentuate. Rispetto alle tensioni di bilancio, i Comuni grandi sono quelli più minacciati sotto il profilo dell'equilibrio corrente, con un peggioramento dei comuni in difficoltà dall'8,9% della situazione ante pandemia (base), all'19,2% nel caso intermedio, fino a circa un Comune su tre in difficoltà qualora si avverasse la situazione peggiore (Tavola 13).

Tavola 12. Variazione entrate % dei comuni suddivisi per dimensione

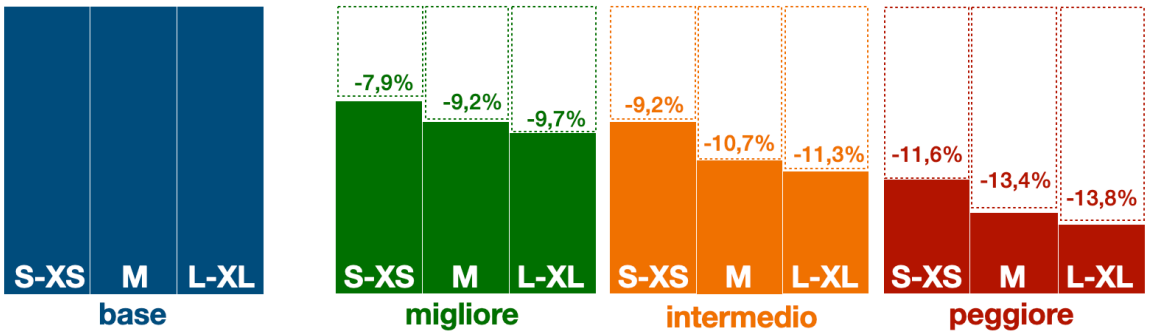
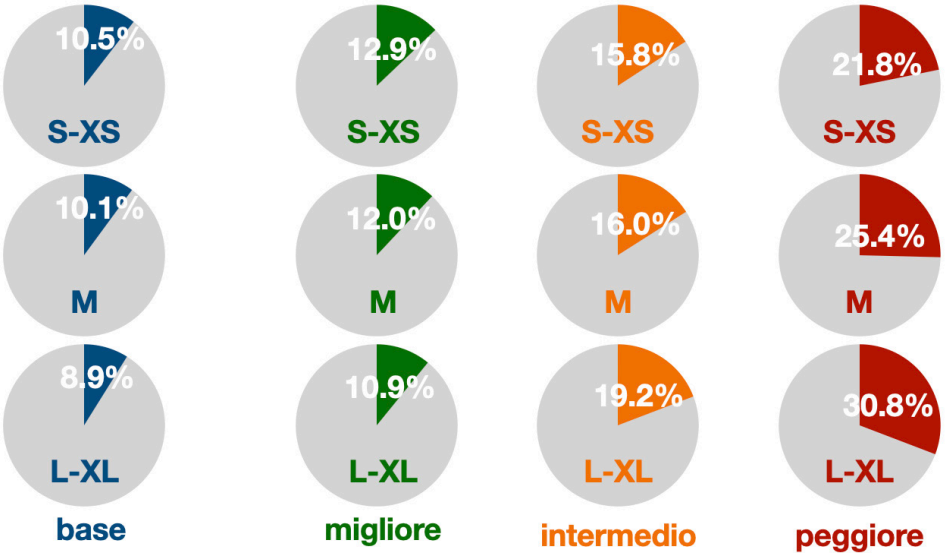


Tavola 13. Percentuale Comuni potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) per dimensione



I Comuni in "riequilibrio"

I Comuni in riequilibrio osservano una riduzione delle entrate mediamente meno consistente (Tavola 14), nella situazione intermedia -7,7% anziché -10,7% della media nazionale, poiché generalmente tali enti hanno una più elevata dipendenza finanziaria da altri enti statali e regionali. Tuttavia essi partono da equilibri storici decisamente più risicati e quindi sono più vulnerabili rispetto alla media degli altri enti: le situazioni più critiche saranno per quasi un ente su tre rispetto al 15,9% nella situazione intermedia, e potrebbero arrivare al 41% nella situazione peggiore (Tavola 15). Ciò è ancor più vero poiché tali enti sono già sottoposti ad un severo regime di riduzione della spesa e quindi per essi si riducono gli spazi di manovra.

Tavola 14. Variazione entrate % dei comuni in riequilibrio rispetto alla media nazionale

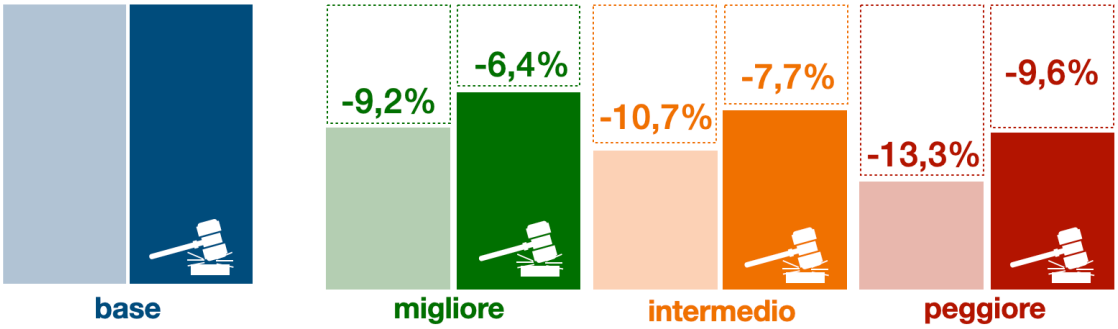
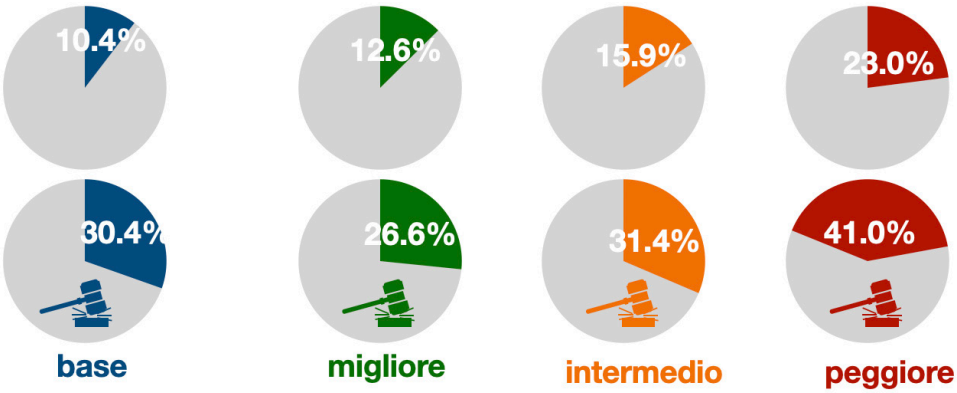


Tavola 15. Percentuale Comuni in "riequilibrio" potenzialmente in difficoltà (indice equilibrio corrente < 0,95) rispetto alla media nazionale



Risorse integrative straordinarie dello Stato: a chi è stato distribuito di più?

La differenza fra la riduzione delle entrate stimate da questo studio per ciascun Comune e le risorse integrative straordinarie dello Stato distribuite, restituisce un dato piuttosto interessante: nella ipotesi intermedia, circa il 30% delle Amministrazioni comunali potrebbe avere ricevuto più risorse rispetto alle perdite attese di gettito d'entrata. Secondo il meccanismo previsto, tali risorse saranno redistribuite agli Enti che, per contro, si troveranno nella situazione opposta successivamente alla specifica rendicontazione che i Comuni dovranno produrre a fine maggio 2021.

Più in particolare, la presunta maggiore distribuzione sembrerebbe non seguire un pattern dimensionale (l'analisi per cluster dimensionale S-XS, M e L-XL restituisce

percentuali simili, cfr. Tavola 16) ma, piuttosto, in prima approssimazione, una logica legata al mix di livello di autonomia finanziaria e vocazione turistica (Tavole 16, per la parte relativa agli enti in riequilibrio, 17 e 18), oltre ad altre variabili da indagare (si veda ad esempio il territorio regionale del Veneto che controintuitivamente presenta situazioni locali di direzione opposta rispetto a quelli dell'Emilia Romagna).
Tale apparente incongruità fra distribuzione delle risorse integrative straordinarie e riduzione del gettito è frutto del differente approccio di analisi di questo lavoro (analisi degli effetti sugli accertamenti di entrata al netto dei crediti di dubbia esigibilità delle prospettive di loro diminuzione provenienti da indagini su alcuni indicatori economici applicati a ciascuna voce d'entrata) rispetto a quello del Tavolo tecnico del MEF (analisi della differenza del gettito delle entrate proprie di gran parte del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019). Il Tavolo tecnico del MEF ha difatti scelto il metodo più obiettivo, che fa leva cioè sulla conoscenza del gettito differenziale attraverso la contabilità di cassa, annullando le incertezze legate alle stime sul futuro, tipiche invece del metodo utilizzato in questa sezione. Va da sé che il dato di cassa può essere tuttavia influenzato da elementi contingenti che possono rendere le riscossioni delle entrate molto differenti dalla normalità per effetto di situazioni straordinarie avvenute nello specifico momento di rilevazione ma che potrebbero essere riassorbite nei periodi immediatamente successivi. Diversamente, gli accertamenti costituiscono un diritto ad incassare che può anche essere ritardato di qualche anno, salvo la decurtazione di quei diritti ad incassare (residui attivi) che strutturalmente (cioè storicamente) è molto probabile non si riescano ad incassare né ora, né mai (dunque, tecnicamente, la decurtazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità). Dunque il metodo utilizzato dal Tavolo tecnico del MEF potrebbe aver temporaneamente penalizzato quelle comunità locali "virtuose" i cui contribuenti hanno comunque continuato a pagare tributi e tariffe dei servizi anche nel periodo di influenza del Covid-19, e per i quali di conseguenza la flessione delle riscossioni è risultata meno accentuata rispetto ad altri enti. Il meccanismo di rendicontazione-certificazione che ogni ente dovrà adottare a maggio 2021 consentirà il riequilibrio fra i Comuni.

Tavola 16. Percentuale Comuni che hanno ricevuto più risorse integrative straordinarie rispetto alle potenziali perdite di gettito (scenario intermedio) a livello nazionale e per categoria (dimensione, turistico, ente in riequilibrio)

Tavola 17. Percentuale Comuni che hanno ricevuto più risorse integrative straordinarie rispetto alle potenziali perdite di gettito (scenario intermedio) a livello regionale

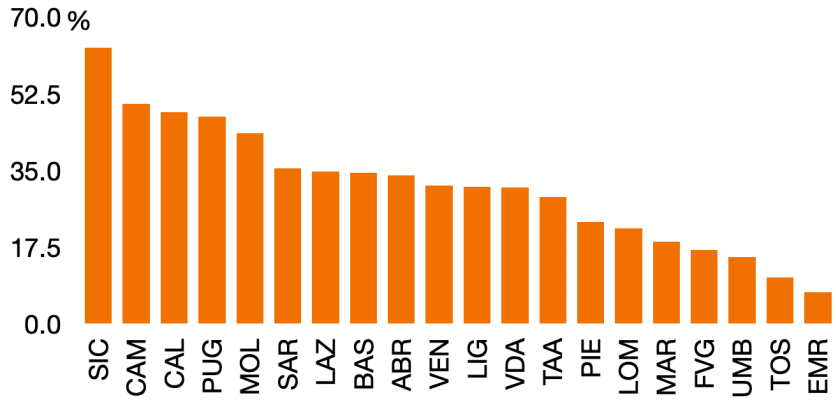
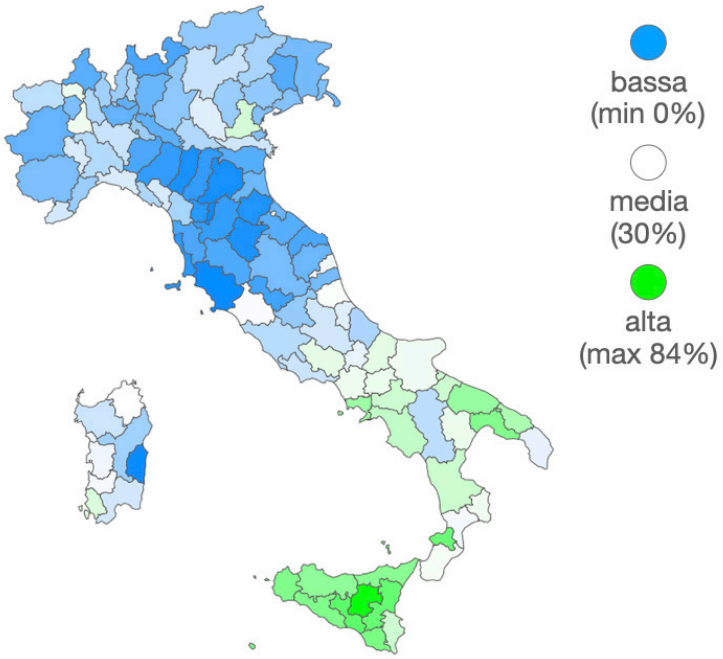


Tavola 18. Percentuale Comuni che hanno ricevuto più risorse integrative straordinarie rispetto alle potenziali perdite di gettito (scenario intermedio) a livello provinciale



4.2.4. Conclusioni: una nuova geografia della finanza locale fra vulnerabilità e capacità trasformativa

L'analisi mette in luce una nuova geografia della finanza locale, in cui i Comuni maggiormente colpiti dalla pandemia Covid-19 sono quelli che in precedenza sia la teoria che la pratica assumevano fossero meno vulnerabili e maggiormente in salute, tipicamente i Comuni con elevata autonomia finanziaria, che nel nostro Paese comprende i Comuni del Centro-nord, quelli di più grandi dimensioni e le aree a vocazione turistica. In particolare:

- le minori entrate (correnti sommate alle concessioni edilizie) oscillano fra € 5,4 mld e 7,9 mld, con una media attesa di € 6,3 mld; la contrazione attesa delle sole entrate

correnti varia da un minimo di € 5,2 mld, ad una ipotesi intermedia di € 6,1 fino ad un massimo di € 7,6 mld, dunque al disotto dei 4,6 mld delle risorse integrative straordinarie dello Stato; va tuttavia considerato che in tale previsione non è considerato l'andamento della spesa, per le quali alcune stime forniscono revisioni al ribasso;

- si stima che dal 12,6% (ipotesi migliore) al 23% (ipotesi peggiore) delle Amministrazioni comunali saranno in difficoltà a chiudere il bilancio di parte corrente, salvo l'utilizzo di riserve finanziarie accumulate in passato o la possibilità di ridurre la spesa attraverso la contrazione dei servizi; ciò potrebbe ridurre non solo la capacità di spesa corrente, attraverso la riduzione del perimetro dei servizi, ma anche la propensione agli investimenti per mancanza di autofinanziamento derivante dal surplus di parte corrente ed erosione degli avanzi d'amministrazione; va tuttavia ricordato che il meccanismo del "fondo per assicurare le funzioni degli enti locali" ex art. 106, D.L. 34/2020 prevede un sistema di conguaglio a saldo che redistribuirà risorse dai casi di eccedenza a quelli deficitari;
- non solo si indeboliscono ulteriormente le aree geografiche già a rischio di tenuta dei conti pubblici locali (Lazio, Calabria e Campania), ma criticità sono attese anche in quei territori con tradizione di Comuni con discreti equilibri finanziari, come Toscana, Emilia Romagna, Marche ed Umbria;
- i Comuni turistici sono maggiormente colpiti, con riduzioni differenziali medie delle entrate fra -4 e -9 punti percentuali rispetto alla media dei Comuni italiani;
- i Comuni più grandi soffriranno maggiormente rispetto ai Comuni più piccoli, poiché partono già da situazioni di surplus di parte corrente più ridotti o da deficit di parte corrente e hanno una struttura delle entrate maggiormente incline allo sviluppo delle fonti finanziarie proprie, pur sempre con differenze che vedono il Centro-nord finanziariamente più autonomo, e quindi più vulnerabile in questa situazione di pandemia, del Centro-sud;
- ne consegue che i Comuni capoluogo del Centro-nord con una autonomia finanziaria elevata o dipendenti dal turismo hanno maggiori difficoltà;
- i Comuni in procedura di riequilibrio, pur osservando una flessione meno accentuata delle entrate ma partendo da una situazione di maggiore vulnerabilità degli equilibri correnti, sono più colpiti rispetto agli altri enti, anche in considerazione della loro minore capacità di manovra sulle spese, già ridotte a seguito dell'attivazione delle procedure di riequilibrio stesse;
- nell'ambito della erogazione delle risorse integrative straordinarie dello Stato, potrebbe risultare che il 30% di Comuni abbia ricevuto più delle perdite potenziali, in gran parte concentrati al Centro-sud, ma anche in alcune aree del Nord; sarà utile indagare, ex-post, la correttezza di tale stima ed, eventualmente, le cause che hanno generato tali differenze.

Ne conseguono cinque punti di attenzione che dovranno essere affrontati con estrema cautela per sorreggere il sistema delle Autonomie locali nella ripartenza del post-Covid-19. Questi cinque punti sono nel seguito presentati come dicotomie, ciascuna rappresentata da due concetti uno in antitesi all'altro, per sottolineare gli elementi di incertezza ancora aperti a distanza di circa 10 mesi dall'inizio della pandemia.

I. Risparmi vs maggiori costi - Verificare gli effetti sulla spesa

Come è stato evidenziato, non è ancora possibile una conoscenza completa dell'analisi dell'andamento complessivo della spesa dei Comuni. Ciò costituisce un limite non di poco conto per valutare gli effetti della pandemia sulla tenuta delle finanze comunali sia con riferimento all'esercizio 2020, sia, e forse in misura anche maggiore, con riferimento alle attese per il 2021. Unitamente alla analisi delle entrate, tale valutazione risulta determinante per comprendere il livello di capacità di risposta alla crisi. La stessa Corte dei Conti pone l'accento sulla necessità, da parte degli stessi Enti, di monitorare sia le entrate sia le spese al fine del mantenimento degli equilibri di bilancio nell'ambito dei propri processi di controllo interno (Deliberazione 18/SEZAUT/2020/INPR). Le informazioni in possesso finora delineano un quadro di forte incertezza, con Comuni che hanno aumentato la spesa ed altri che l'hanno diminuita. In parte ciò è causato dalla difficoltà di stimare il reale andamento del gettito fiscale locale, specie laddove queste finanziano in maggior misura la spesa locale (ossia nei Comuni con maggiore autonomia finanziaria). In parte, anche a seguito della formulazione delle norme di utilizzo delle risorse integrative straordinarie messe a disposizione dallo Stato, per le quali non è risultato sin da subito chiaro quali fossero le effettive possibilità di utilizzo (funzioni fondamentali vs. funzioni non fondamentali, spesa causata direttamente vs. spesa causata indirettamente dalla pandemia, etc.). Dai Comuni emergono poi vari rumors: da situazioni di difficoltà a far quadrare gli equilibri di bilancio, ad accantonamenti ad avanzi vincolati di risorse integrative straordinarie ricevute in eccesso. La rendicontazione ordinaria di aprile 2021 e la rendicontazione straordinaria di ricognizione della perdita del gettito 2020 prevista per il 31 maggio 2021 (D.L. 104/2020 art. 39 con scadenza procrastinata dalla Legge di Bilancio 2021) getteranno luce sui reali effetti della pandemia sull'esercizio finanziario 2020.

In funzione di tali risultanze e in base all'ulteriore evoluzione della pandemia nei primi mesi del 2021, sarà indispensabile continuare ad effettuare ed espandere le valutazioni sulle spese e monitoraggi in itinere, in modo particolare quelle connesse ai servizi di trasporto pubblico locale, istruzione (scuolabus, mense, pre- e post-scuola), servizi sociali. Ciò sarà indispensabile per comprendere anche se le misure della Legge di Bilancio 2021 relative alle risorse integrative specifiche per il potenziamento del trasporto pubblico locale (€ 200 mln, art. 1 c. 816 L. 178/20) e del trasporto scolastico (€ 150 mln, c. 790) sono o meno sufficienti.

II. Vincenti vs perdenti - Velocità nella redistribuzione delle risorse integrative straordinarie eccedenti

Se è vero che a livello sistemico le risorse integrative straordinarie potrebbero essere, secondo lo studio qui presentato, più basse rispetto alla riduzione attesa delle entrate, la loro distribuzione ha sicuramente generato, fortuitamente, delle differenze di trattamento fra Amministrazioni comunali.

Potrebbe esserci un certo numero di Comuni "vincenti" (il 30% secondo l'analisi qui proposta), ossia Enti locali che potrebbero vedersi l'equilibrio di parte corrente addirittura migliorato rispetto alla situazione di partenza. Ciò vale in misura ancora maggiore in considerazione del fatto che le risorse integrative straordinarie hanno la peculiarità di non essere gravate da rischio di credito, ossia il loro incasso è certo. Il meccanismo istituito dal D.L. 104/2020 (art. 39 c. 2) concernente la certificazione della

perdita di gettito al netto delle minori spese e delle risorse integrative straordinarie dello Stato, sarà utile a far emergere le amministrazioni "vincenti" e quelle "perdenti", rispettivamente quelle per le quali le risorse integrative straordinarie sono più elevate rispetto alle necessità (e che dovranno restituire per la parte eccedente) e quelle per le quali le risorse integrative sono insufficienti.
Vi è il rischio concreto che le Amministrazioni "perdenti" presentino una situazione di chiusura del consuntivo 2020 in disavanzo o con spese correnti occulte rappresentate da debiti fuori bilancio da riconoscere e applicare ai futuri esercizi finanziari oppure interventi di spesa corrente procrastinati e che quindi che appesantiranno i futuri esercizi. Mentre quelle "vincenti" potrebbero congelare risorse nei propri bilanci senza possibilità di utilizzo.
Il verificarsi di tale situazione non è eliminabile ex ante poiché è fisiologica rispetto al meccanismo creato, ma richiederà una certa velocità nel rimodulare il livello di risorse e la modalità di distribuzione del c.d. "fondo per assicurare le funzioni degli enti locali" ex art. 106, D.L. 34/2020, al fine di aiutare gli enti in maggiore difficoltà. La previsione legislativa della Legge di Bilancio 2021 di € 500 milioni di risorse integrative a tale fondo a valere sull'esercizio finanziario 2021 (art. 1 c. 822 L. 178/20) sarà probabilmente destinata ad essere rivista al rialzo, poiché è altamente improbabile che le entrate locali possano riprendere slancio tanto velocemente.

III. Breve termine vs lungo termine - Valutare politiche di stimolo veloce degli investimenti locali a seguito delle ridotte capacità di autofinanziamento ed indebitamento

Quali saranno gli impatti della pandemia sugli investimenti? Se è vero che circa un quarto degli investimenti pubblici in Italia è realizzato dai Comuni, vi è il concreto rischio che la ripartenza degli investimenti pubblici attesa per questo inizio di decennio possa trovarsi al palo in mancanza di adeguate ed immediate politiche di stimolo dallo Stato.
I Comuni finanziano le proprie spese in conto capitale (investimenti) attraverso quattro fonti principali proprie: (a) le riserve di risorse maturate nel tempo (risultati di amministrazione), (b) il surplus di parte corrente generato dal differenziale positivo fra entrate correnti e spese correnti, (c) il ricorso all'indebitamento e, infine, (c) la vendita di patrimonio disponibile. La prima fonte è quella che la gran parte degli enti hanno probabilmente utilizzato in via immediata per far fronte alla crisi, dunque non più disponibile. La seconda fonte, il surplus corrente, abbiamo visto che si riduce, e solo il 65% (ipotesi intermedia) degli Enti potrebbe farne uso. La fonte relativa all'indebitamento rischia di non essere sostenibile in vista degli equilibri di parte corrente futuri su cui graverà l'incertezza sia sul lato delle entrate sia su quello delle spese. La possibilità di cedere patrimonio mobiliare potrebbe essere ridotta a causa della stagnazione del mercato.
Dunque i Comuni, depositari della conoscenza dei bisogni infrastrutturali del territorio, necessitano di risorse aggiuntive esterne, che da un lato siano in grado di far avanzare i progetti di investimento in corso e che dunque avranno i loro effetti finanziari nell'immediato, e dall'altro consentano di sviluppare progettualità future, ad esempio attraverso apposite linee di finanziamento in grado di distribuire su un arco temporale lungo la spesa conseguente. In tal senso le misure di sostegno agli investimenti

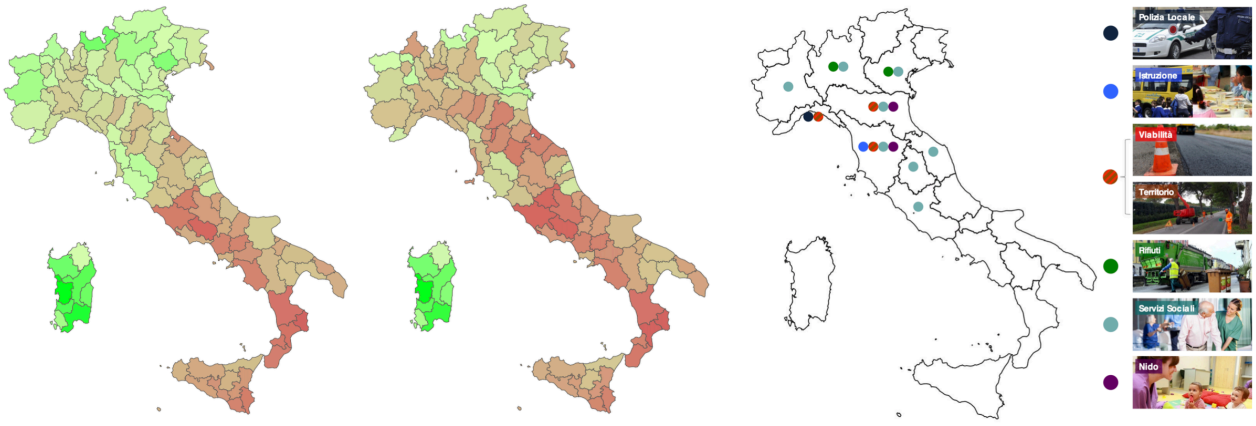
previste dalla Legge di Bilancio 2021, con risorse tuttavia messe a disposizione a partire dall'esercizio finanziario 2022, andranno opportunamente verificate nel corso del 2021, unitamente all'urgenza di stabilire quale sarà il ruolo dei Comuni nel PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (il c.d. Recovery plan).

IV. Tagli alla spesa vs sostegno alla spesa - Cogliere l'opportunità della pandemia per mettere mano alle politiche di perequazione e ai LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni)

Se da un lato la crisi scatenata dalla pandemia ha messo sotto stress le finanze locali, con probabili difficoltà che si propagheranno nei bilanci dei prossimi anni e quindi con lo spettro di nuove politiche di revisione della spesa (peraltro già abbozzate all'interno della Legge di Bilancio 2021 a partire dal 2023, art. 1 c. 850 L. 178/2020), il particolare momento storico può costituire un interessante stimolo alle politiche di perequazione e ai LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Il peggioramento della sostenibilità finanziaria che emerge dall'analisi presentata in questa sede si sovrappone in parte, ma con segno opposto, alla geografia dei livelli di erogazione dei servizi sociali delineata nella Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, presentata ad inizio 2020 dal CNEL

Tavola 19. Sostenibilità finanziaria pre- e post-pandemia e livelli dei servizi pre-pandemia



Sostenibilità finanziaria (equilibrio corrente) ante-Covid 19

Sostenibilità finanziaria (equilibrio corrente) post-Covid 19 (2020, ipotesi intermedia)

Regioni coi migliori livelli dei servizi ante-Covid 19 (2016, Relazione CNEL 2019)

Note: Sostenibilità ante- e post-Covid-19 come da Tavola 9; Livelli dei servizi pre-pandemia: regioni coi più elevati livelli dei servizi come da Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

La Tavola 19 mette difatti in luce che diversi territori ricompresi nelle regioni che presentavano i maggiori livelli dei servizi comunali ante-Covid-19, peggiorano sensibilmente la propria sostenibilità finanziaria, mettendo dunque a rischio i livelli dei servizi. I territori già deficitari, invece, resteranno nelle medesime condizioni di criticità

finanziaria e dunque incapaci di erogare più elevati standard di servizio. Vi è, in sostanza, il concreto pericolo che i servizi comunali, ad esempio i servizi sociali, laddove sono svolti in misura più elevata rispetto alla media possano contrarsi per effetto delle maggiori difficoltà finanziarie, minando un supporto fondamentale alla qualità della vita di quei territori. Mentre le amministrazioni in difficoltà potrebbero ulteriormente aggravare la situazione di inadeguatezza dell'offerta. Dunque, per i prossimi anni vi è lo spettro dell'appiattimento generalizzato dei servizi locali. Gli Amministratori locali si troveranno al bivio fra il mantenimento degli equilibri di bilancio e l'erogazione di servizi fondamentali per la comunità locale in assenza dei LEP. In tale contesto sono la sensibilità politica e le richieste del territorio che guidano gli Amministratori locali. Un interessante studio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con ANCI sui servizi sociali durante i mesi del lockdown (i cui risultati sono riportati nella sezione 4.3.), mette chiaramente in luce la "capacità trasformativa" dei Comuni (e degli enti di supporto) che hanno avviato servizi e iniziative per rispondere alle necessità della popolazione, innovando, rafforzando e modificando in maniera flessibile le loro modalità di intervento. Lo studio non offre né una quantificazione della spesa né elementi quantitativi utili a stimarne gli effetti. Tuttavia, esso permette di intravedere un quadro di sviluppo dei servizi che sembra essere incompatibile con una riduzione, almeno in via immediata, dei costi dei servizi, oltre ad una differente evoluzione nei diversi territori.
Già dal 2021 lo Stato supporta l'espansione dei servizi sociali e degli asili nido con € 216 mln (Legge di Bilancio 2021, c. 791), oltre a contributi specifici per ogni assistente sociale aggiuntivo fino al raggiungimento di determinate soglie in ragione della popolazione con una dotazione di fondo per € 180 mln a valere sul Fondo Povertà (c. 797). Inoltre sono previsti contributi finalizzati agli asili nido dal 2022 (art. 1 c. 792), la cui distribuzione avverrà tramite i LEP, andando dunque nella giusta direzione. Ci si auspica una progressiva estensione dei LEP anche agli altri servizi comunali. Vi è poi la questione, ancora più centrale, dell'urgenza del rifinanziamento del sistema perequativo, al momento quasi esclusivamente fondato sul meccanismo perequativo orizzontale (fra Comuni attraverso una parte del gettito IMU), per mezzo di nuove risorse statali. LEP più perequazione verticale consentirebbero una distribuzione più equa dei servizi comunali in base ai bisogni dei cittadini. Il momento di shock generalizzato delle finanze locali potrebbe rivelarsi propizio per un concreto progresso in tale direzione.

V. Resilienza vs vulnerabilità (finanziaria) - Come affrontano il futuro i Comuni?
Malgrado si possa affermare che i Comuni siano stati, nel complesso, resilienti, va ricordato infine che le Amministrazioni comunali si trovano oggi in condizioni di maggiore vulnerabilità finanziaria. Dunque diminuisce la loro capacità a rispondere agli shock nel prossimo futuro.
Uno studio comparativo internazionale (Padovani E., Jorge S., Iacuzzi S., Pimentel L. (2021-prossima pubblicazione), "Municipal financial vulnerability in pandemic crises: A framework for analysis", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management) ha messo in luce le cinque fonti di vulnerabilità finanziaria principali causate dalla pandemia Covid-19 nel sistema dei Comuni italiani:
(a) maggiore dipendenza da trasferimenti dallo Stato, e dunque minore autonomia

finanziaria e maggiore dipendenza delle scelte effettuate in riferimento ai livelli d'entrata da parte dello Stato (aumento della incertezza del dimensionamento delle entrate);

(b) mancanza o limitatezza delle riserve finanziarie (risultati di amministrazione e/o fondi cassa), a seguito dell'utilizzo di tali risorse o della impossibilità di ricostituire riserve nel corso del 2020;

(c) mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità, poiché, in considerazione delle modalità di calcolo basate sulla capacità di riscossione storica, è probabile che gli accantonamenti operati nel rendiconto 2020 non tengano conto della minore futura capacità a riscuotere in considerazione dei maggiori livelli attesi di sofferenza (si veda a tal proposito anche Corte dei Conti, Deliberazione 18/SEZAUT/2020/INPR);

(d) mancata o limitata possibilità di aumentare tasse o tariffe, almeno nei prossimi 2-3 anni;

(e) basso livello di consapevolezza del sé e dell'ambiente circostante, inteso come scarsa capacità di sviluppare analisi di impatto finanziario in un contesto di shock severo come quello della pandemia.

Alcune specifiche previsioni normative o accordi hanno controbilanciato parzialmente ma in modo efficace tali fonti di maggiore vulnerabilità, in particolare la possibilità di accedere ad anticipazioni di tesoreria straordinarie (art. 115 D.L. 34/2020) e le rinegoziazioni dei debiti a medio-lungo termine.

Tavola 20. Fonti di vulnerabilità finanziaria dei Comuni italiani prima e dopo la pandemia Covid-19

Campo di indagine	Vulnerabilità finanziaria come mancanza di capacità	Fonte di vulnerabilità finanziaria	Italia	
			Prima di Covid-19	Subito dopo Covid-19
1. Struttura amministrativa e regole di fiscalità locale	anticipatorie	1.1. Regole di indebitamento o deficit assenti o limitate		
		1.2. Mancanza di regole di spending review per la formulazione del preventivo		
		1.3. Verifiche che omettono di vagliare la capacità di reazione a eventi bassa probabilità/alto impatto	•	•
	di reazione	1.4. Impossibilità o limitata possibilità di ammorbidire le regole di fiscalità locale	•	•
2. Struttura delle entrate	anticipatorie	**2.1. Dipendenza da trasferimenti da altri enti**	○	•
		2.2. Mancanza o limitatezza di riserve finanziarie (risultati di amministrazione disponibili)/di cassa	◉	•
		2.3. Mancanza di budget "fuori bilancio" (supplementary budget)	•	•
		2.4. Mancanza di assicurazione contro eventi bassa probabilità/alto impatto finanziario	•	•
		2.5. Mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità		•
	di reazione	2.6. Mancata o limitata possibilità di vendere beni patrimoniali		
		2.7. Mancata o limitata possibilità di aumentare tasse e tariffe		•
		2.8 Mancata o limitata possibilità di aumentare il livello di indebitamento	•	
3. Struttura delle spese	anticipatorie	3.1. Mancanza o scarsa presenza di spese dei servizi non fondamentali che possono essere ridotte		
	di reazione	3.2. Alta proporzione di spese rigide con limitata o nulla possibilità di riduzione		
		3.3. Mancata o limitata possibilità di moratoria o rinegoziazione del debito	•	
		3.4. Mancata o limitata possibilità di razionalizzazione/efficientamento dei servizi, gestione domanda		
		3.5. Mancata o limitata possibilità di cancellazione dei debiti commerciali dubbi (residui perenti)	•	•
4. Previsioni di vulnerabilità	anticipatorie	**4.1. Indisponibilità di statistiche rilevanti, dati finanziari, altri dati**		○
		4.2. Mancata o limitata capacità di pianificazione, analisi di rischio e scenario, monitoraggio	•	•
		4.3. Basso livello di consapevolezza del sé e dell'ambiente circostante		•
	di reazione	4.4. Debito e deficit al disopra di livelli ritenuti accettabili	○	?

Legenda

- • presenza fonte di vulnerabilità
- ◉ presenza fonte di vulnerabilità per la grande maggioranza degli EL
- ○ presenza fonte di vulnerabilità per una piccola parte di EL
- **?** impatto Covid-19 incerto

Note: ns. traduzione ed elaborazione da Padovani E., Jorge S., Iacuzzi S., Pimentel L. (2021-prossima pubblicazione), "Municipal financial vulnerability in pandemic crises: A framework for analysis", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.

Per diminuire dunque il livello di vulnerabilità finanziaria, servono risorse certe, distribuite sulla base delle effettive necessità di erogazione dei servizi (LEP) e strumenti giuridico-finanziari in grado di rendere più flessibili, e dunque più versatili e resilienti, i Comuni.

Riferimenti bibliografici

ANCI (2020) Audizione informale ANCI presso le commissioni bilancio riunite Camera e Senato per la conversione del "DL Rilancio" (28 maggio 2020). ANCI: Roma.
CISL (2020) Finanza locale post Covid-19: Prospettive sulle entrate e sulla spesa dei Comuni, con particolare riferimento al sociale: quali sviluppi per la contrattazione, report settembre 2020. CISL: Roma.
CNEL (2020) Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni comunali PAR 254/C19 del 28-07-2020. CNEL: Roma.
Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie (2020), Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19, Deliberazione 18/SEZAUT/2020/INPR. Corte dei Conti: Roma.
Padovani E., Iacuzzi S. (2021-in stampa) Real-time crisis management: testing the role of accounting in local governments, Journal of Accounting and Public Policy
Padovani E., Jorge S., Iacuzzi S., Pimentel L. (2021-prossima pubblicazione) Municipal financial vulnerability in pandemic crises: A framework for analysis, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management

4.2.5. Appendice

Tavola 21. Coefficienti di abbattimento delle entrate

(vedi pagine successive)

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
IMU-TASI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	Non varia	—	
Addizionale IRPEF	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	16	Variazione IRPEF	Il calo dei redditi delle persone fisiche, rappresentato da lavoratori dipendenti, "Partite IVA" e pensionati, dovrebbe essere inferiore al calo del PIL poiché diverse categorie hanno beneficiato di misure straordinarie e i pensionati hanno continuato a ricevere gli stessi livelli di pensione; posto che il 23% degli occupati sono le c.d. "Partite Iva", si può stimare al 30% la quota di redditi soggetta a variazione in proporzione al PIL (per la rimanente quota 100% si può stimare variazione pari a zero) nelle tre ipotesi (ciò è in linea con alcune verifiche fatte direttamente presso le amministrazioni comunali).	https://www.corriere.it/economia/18_novembre_05/partite-iva-esercito-53-milioni-autonomia-lavoro-orgoglio-professionale-2bcb1f78-e146-11e8-b7b1-47f8050d055b.shtml
Tassa di soggiorno	-57,0%	-53,0%	-49,0%	-57,0%	-53,0%	-49,0%	3	Riduzione del settore turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Bollettino Enit di settembre prendendo come ipotesi migliore la stima da loro proposta a pagina 4: -49% ed ipotizzando un peggioramento in considerazione delle limitazioni nel periodo natalizio. Posto la diminuzione mensile media pari a 49/12 = 4,08% si ipotizza: -49% Migliore -53% (+1 mese) Media -57% (+2 mesi) Peggiore.	https://www.enit.it/wwwenit/images/multimedia/Bollettino_Ufficio_Studi/Bollettino_9/Abstract-Bollettino-9.pdf
Affissioni e pubblicità	-50,0%	-39,0%	-30,0%	-50,0%	-39,0%	-30,0%	4	Riduzione del business della pubblicità	Le ipotesi sono state fatte seguendo le analisi di Barrons e MilanoFinanza. Barrons stima un calo della spesa in pubblicità pari al 39%, che rappresenta il nostro scenario intermedio (Me). Sempre Barrons afferma che le piccole imprese possono risentire maggiormente della crisi, portando a un calo fino al 50% (scenario peggiore, Pe). MilanoFinanza fornisce invece un calo del 30%, che rappresenta lo scenario migliore (Mi).	https://www.milanofinanza.it/news/nielsen-prima-dell-emergenza-covid-19-la-pubblicita-cresceva-202004141659116460 https://www.barrons.com/articles/advertising-is-getting-crushed-by-covid-19-why-facebook-google-cant-save-the-industry-51585955751
TARI	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Fondo Solidarietà Comunale e altri fondi perequativi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	Non varia	—	https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10095-le-assegnazioni-ai-comuni-decise-il-29-marzo-acconto-fsc-2020-66-e-fondo-per-emergenza-alimentare
Altre entrate tributarie (tit.1)	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate da sponsorizzazioni	-50,0%	-39,0%	-30,0%	-53,5%	-46,0%	-39,5%	6	Riduzione del business della pubblicità corretto per i comuni turistici	Le ipotesi sono state fatte seguendo le analisi di Barrons e MilanoFinanza. Barrons stima un calo della spesa in pubblicità pari al 39%, che rappresenta il nostro scenario intermedio (Me). Sempre Barrons afferma che le piccole imprese possono risentire maggiormente della crisi, portando a un calo fino al 50% (scenario peggiore, Pe). MilanoFinanza fornisce invece un calo del 30%, che rappresenta lo scenario migliore (Mi). Per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.milanofinanza.it/news/nielsen-prima-dell-emergenza-covid-19-la-pubblicita-cresceva-202004141659116460 https://www.barrons.com/articles/advertising-is-getting-crushed-by-covid-19-why-facebook-google-cant-save-the-industry-51585955751
Altre entrate da trasferimenti (tit.2)	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Proventi da energia, acqua, gas e riscaldamento	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Proventi da asili nido	-50,0%	-50,0%	-50,0%	-50,0%	-50,0%	-50,0%	7	Riduzione dell'attività di asilo nido	In considerazione del blocco del servizio durante la prima ondata della pandemia fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio sono stati 6, su un totale di 12 mesi scolastici; la maggior parte degli asili nido hanno riaperto il 01/09, dunque l'ipotesi è lineare e pari a 6/12 mesi di chiusura, quindi si stima una riduzione del 50% per qualsiasi scenario.	https://www.ilsole24ore.com/art/lo-stop-rette-nidi-mette-rischio-servizi-l-infanzia-ADrW1vK?fromSearch

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da corsi extrascolastici	-67,0%	-62,5%	-58,0%	-67,0%	-62,5%	-58,0%	8	Riduzione dell'attività scolastica	In considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza durante la prima ondata della pandemia fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio sono 7, su un totale di 12 mesi scolastici. L'ipotesi migliore (Mi) è quindi di 7/12 mesi di chiusura (-58%); per talune regioni tale chiusura è avvenuta anche durante la seconda ondata, quindi si è formulata l'ipotesi intermedia (Me) di 7,5/12 mesi di chiusura (-62,5%) e una ipotesi peggiore per 8/12 mesi di chiusura (-67%).	
Proventi da impianti sportivi	-58,0%	-50,0%	-42,0%	-58,0%	-50,0%	-42,0%	9	Riduzione dell'attività degli impianti sportivi	Si ipotizza una riduzione delle entrate in funzione della chiusura degli impianti considerando 5 mesi di chiusura su 12 (-42%) nella ipotesi migliore (Mi), 6 mesi di chiusura (-50%) nell'ipotesi intermedia (Me) e 7 mesi di chiusura (-58%) nell'ipotesi peggiore (Pe).	https://codacons.it/il-covid-19-spazzera-via-migliaia-di-societa-sportive-palestre-e-piscine-e-la-casa-diventa-il-nuovo-regno-del-fitness/
Proventi da mense	-46,0%	-42,0%	-40,0%	-46,0%	-42,0%	-40,0%	10	Riduzione del servizio mense	In considerazione dei dati forniti da Oricon a settembre, che prevede un calo annuo del -40% ed un calo registrato nei primi 8 mesi dell'anno del -37%, si ipotizza un'ipotesi migliore (Mi) del -40%; partendo da questa base è stato stimato un calo medio mensile del 4,6% (37%/8). In considerazione della chiusura del servizio in presenza in alcune regioni, l'ipotesi media (Me) è del 37+ 4,6= -42% (aggiungendo 1 mese in più di chiusura), mentre l'ipotesi peggiore (Pe) è di 37+4,6+4,6 = 46% (2 mesi in più di chiusura).	https://tg24.sky.it/economia/2020/10/24/crisi-mense-ristorazione-collettiva-covid#05
Proventi da mercati e fiere	-46,0%	-42,0%	-37,5%	-46,0%	-42,0%	-37,5%	11	Riduzione attività mercati e fiere	Si stima che le attività delle fiere e dei mercati (facendo una media tra loro) siano state chiuse per 4,5 mesi (ipotesi migliore, Mi), per 5 mesi (ipotesi media, Me) e per 5,5 mesi (ipotesi peggiore, Pe).	http://www.askanews.it/economia/2020/04/10/fiera-milano-target-e-bitda-2020-quasi-dimezzato-per-covid-19-pn_20200410_00166/
Proventi da servizi turistici	-57,0%	-53,0%	-49,0%	-57,0%	-53,0%	-49,0%	3	Riduzione del settore turismo	Le percentuali fanno riferimento alla diminuzione del settore turismo, fonte Bollettino Enit di settembre prendendo come ipotesi migliore la stima da loro proposta a pagina 4: -49% ed ipotizzando un peggioramento in considerazione delle limitazioni nel periodo natalizio. Posto la diminuzione mensile media pari a 49/12 = 4,08% si ipotizza: -49% Migliore -53% (+1 mese) Media -57% (+2 mesi) Peggiore.	https://www.enit.it/wwwenit/images/multimedia/Bollettino_Ufficio_Studi/Bollettino_9/Abstract-Bollettino-9.pdf

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da trasporti funebri, pompe funebri, illuminazione votiva	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	—	
Proventi da trasporto scolastico	-67,0%	-62,5%	-58,0%	-67,0%	-62,5%	-58,0%	8	Riduzione dell'attività scolastica	In considerazione del blocco del servizio scolastico in presenza durante la prima ondata della pandemia fino a settembre, i mesi di blocco totale del servizio sono 7, su un totale di 12 mesi scolastici. L'ipotesi migliore (Mi) è quindi di 7/12 mesi di chiusura (-58%); per talune regioni tale chiusura è avvenuta anche durante la seconda ondata, quindi si è formulata l'ipotesi intermedia (Me) di 7,5/12 mesi di chiusura (-62,5%) e una ipotesi peggiore per 8/12 mesi di chiusura (-67%).	
Proventi da strutture residenziali per anziani	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	—	
Proventi da parcheggi custoditi e parchimetri	37,5%	33,0%	29,0%	47,5%	43,0%	39,0%	13	Introduzione della gratuità temporanea dei parcheggi a pagamento nella maggioranza delle città italiane	Si ipotizza una riduzione media nell'anno nel seguente modo: l'ipotesi migliore (Mi) è data da 3,5 su 12 mesi di mancati incassi (-29%); l'ipotesi media (Me) considera 4 mesi di mancati incassi su 12 (-33%) e l'ipotesi peggiore (Pe) è di 4,5 mesi di mancati incassi su 12 (-37,5%); per i coefficienti dei comuni turistici è stata fatta la media tra i coefficienti dei comuni non turistici e i coefficienti di abbattimento del settore turismo.	https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/04/coronavirus-mobilita-a-roma-ztl-sospese-ma-strisce-blu-a-pagamento-a-milano-parcheggi-di-emergenza-le-nuove-regole-nei-comuni/5790489/
Tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Proventi da diritti di segreteria e rogito	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi per traffico e trasporto passeggeri e utenti	-74,0%	-73,0%	-72,0%	-74,0%	-73,0%	-72,0%	14	Riduzione settore trasporti passeggeri	La stima dei calo del fatturato del settore trasporto pubblico locale a settembre era del -72% (-75% nei primi otto mesi e -65% negli ultimi quattro mesi del 2020). Nell'ipotesi migliore (Mi) si ipotizza che si realizzi il calo previsto, mentre per le altre ipotesi si calcola una riduzione così stimata: 9,5/12 * (-75%) + 2,5/12 * (-65%) = 73% per l'ipotesi intermedia (Me), mentre 10,5/12 * (-75%) + 1,5/12 * (-65%) = -74% per l'ipotesi peggiore (Pe).	https://www.ansa.it/canale_motori/notizie/analisi_commenti/2020/10/15/covid-trasporto-con-autobus-atteso-72-giro-daffari-2020_17d11bad-c3b9-450f-bcc5-cc81d4e38ec6.html
Canone occupazione spazi e aree pubbliche	-75,0%	-75,0%	-75,0%	-75,0%	-75,0%	-75,0%	15	Riduzione generalizzata o sospensione totale volontaria da parte degli enti locali dei canoni spazi e aree pubbliche	Sospesa fino a fine anno: ipotesi unica del -75%.	https://www.ipsoa.it/documents/fisco/tributi-locali/quotidiano/2020/09/19/esonero-tosap-cosap-31-dicembre-pubblici-esercizi#:~:text=Proroga%20di%20due%20mesi%20%2D%20dal,pubbliche%20(TOSAP%20e%20COSAP).
Proventi da concessioni su beni	-75,0%	-75,0%	-75,0%	-75,0%	-75,0%	-75,0%	15	Riduzione generalizzata o sospensione totale volontaria da parte degli enti locali dei canoni spazi e aree pubbliche	Sospesa fino a fine anno: ipotesi unica del -75%.	https://www.ipsoa.it/documents/fisco/tributi-locali/quotidiano/2020/09/19/esonero-tosap-cosap-31-dicembre-pubblici-esercizi#:~:text=Proroga%20di%20due%20mesi%20%2D%20dal,pubbliche%20(TOSAP%20e%20COSAP).
Fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti e risorse naturali	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Locazioni di altri beni immobili	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie	37,5%	33,0%	29,0%	47,5%	43,0%	39,0%	13	Introduzione della gratuità temporanea dei parcheggi a pagamento nella maggioranza delle città italiane	Si ipotizza una riduzione media nell'anno nel seguente modo: l'ipotesi migliore (Mi) è data da 3,5 su 12 mesi di mancati incassi (-29%); l'ipotesi media (Me) considera 4 mesi di mancati incassi su 12 (-33%) e l'ipotesi peggiore (Pe) è di 4,5 mesi di mancati incassi su 12 (-37,5%); per i coefficienti dei comuni turistici è stata fatta la media tra i coefficienti dei comuni non turistici e i coefficienti di abbattimento del settore turismo.	https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/04/coronavirus-mobilita-a-roma-ztl-sospese-ma-strisce-blu-a-pagamento-a-milano-parcheggi-di-emergenza-le-nuove-regole-nei-comuni/5790489/
Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle imprese	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate derivanti dalla distribuzione di dividendi	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	99	Azzeramento	Si ipotizza un azzeramento dei dividendi in tutti gli scenari	https://www.ilsole24ore.com/art/sul-ftse-mib-gia-congelati-oltre-6-miliardi-dividendi-ADu8c4H
Entrate derivanti dalla distribuzione di utili e avanzi	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	99	Azzeramento	Si ipotizza un azzeramento dei dividendi in tutti gli scenari	https://www.ilsole24ore.com/art/sul-ftse-mib-gia-congelati-oltre-6-miliardi-dividendi-ADu8c4H
Rimborsi ricevuti per spese di personale (comando, distacco, fuori ruolo, convenzioni, ecc¿)	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Entrate da rimborsi di IVA a credito	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da Amministrazioni Centrali	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Vendita di beni	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Proventi derivanti dalla gestione dei beni	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Entrate da amministrazioni pubbliche derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.istat.it/it/archivio/246771
Entrate da famiglie derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarita' e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate da Imprese derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarita' e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-33,5%	-31,0%	-28,7%	2	Riduzione PIL prevista corretto per i comuni turistici	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del PIL stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF; per i comuni turistici è stato calcolato un coefficiente di riduzione come media fra riduzione del PIL generica e riduzione del business del turismo.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Entrate da Istituzioni Sociali Private derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Interessi attivi da titoli o finanziamenti a breve termine	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

ENTRATA	NON TURISTICI			TURISTICI			Cod.	RATIO	MODALITÀ' CALCOLO COEFFICIENTI	FONTI
	Pe	Me	Mi	Pe	Me	Mi				
Altri interessi attivi	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Rendimenti da fondi comuni di investimento	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Altre entrate da redditi da capitale	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/
Indennizzi di assicurazione	-3,0%	-2,7%	-2,5%	-3,0%	-2,7%	-2,5%	0	Non varia	--	
Rimborsi in entrata	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	Non varia	--	
Altre entrate correnti n.a.c.	-9,9%	-9,0%	-8,3%	-9,9%	-9,0%	-8,3%	1	Riduzione PIL prevista	Le percentuali si riferiscono a riduzioni del Pil stimate da ISTAT, Commissione Europea e DEF.	https://www.truenumbers.it/pil-italia-2020-previsioni/

4.3. ANALISI DEGLI ANDAMENTI DI SPESA DEI COMUNI PER EFFETTO DELLA PANDEMIA DA COVID-19

4.3.1. Executive Summary

Perché questa analisi

La pandemia ha rappresentato e rappresenta una sfida enorme per l'Italia. Il virus ha messo alla prova la tenuta del sistema sanitario anzitutto, esponendo il Paese al rischio di un incremento senza controllo delle differenze sociali e delle diseguaglianze purtroppo già molto diffuse sul territorio nazionale. Per questa ragione il Presidente Mattarella ha più volte richiamato tutti alla fattiva collaborazione, chiedendo all'Italia di restare unita e a ognuno di dare il proprio contributo.

Un richiamo che SOSE, in qualità di società pubblica facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha fatto suo fin da quando a marzo 2020 ha supportato il MEF con alcune analisi sull'impatto della pandemia sulla struttura e sulla liquidità delle imprese e dei professionisti italiani soggetti agli ISA - Indici sintetici di affidabilità fiscale e ha iniziato a elaborare una metodologia per la stima delle variazioni di spesa degli enti locali italiani colpiti dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria. Nello specifico, quest'ultimo lavoro è partito dalla volontà di contribuire con le proprie competenze all'enorme sforzo amministrativo necessario ad affrontare la più grave crisi economica dal dopoguerra e, avendo ricevuto l'incarico di organo tecnico a supporto del tavolo appositamente istituito dal MEF, SOSE ha portato il contributo analitico a supporto della definizione delle modalità di ristoro garantita dallo Stato agli enti locali italiani.

La metodologia applicata

La metodologia sviluppata da SOSE ha per oggetto la stima delle potenziali variazioni di spesa per l'annualità 2020 degli enti locali per effetto della pandemia da Covid-19 e delle conseguenti misure di contenimento adottate. In questo specifico documento sarà trattata nel dettaglio l'analisi relativa al solo comparto "Comuni". La valutazione è stata compiuta distinguendo gli impatti su due possibili piani: anzitutto le riduzioni di spesa per effetto del *lockdown* e, in secondo luogo, le variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi.

Il primo piano di analisi prende in considerazione la potenziale riduzione di spesa derivante dal risparmio dovuto alla contrazione degli oneri legati agli straordinari per il personale, alla mancata erogazione dei buoni pasto e alla parziale riduzione dei costi di struttura. Per questa ragione SOSE ha scelto di rappresentare questa stima congiuntamente per tutte le funzioni svolte dai comuni.

Invece, nel caso delle variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi, SOSE ha elaborato il dettaglio per singola funzione, vale a dire: istruzione, articolata in servizi di base e servizi di supporto (trasporto, refezione, centri estivi etc..), asili nido, servizi sociali e, infine, le funzioni non fondamentali.

L'analisi dei potenziali impatti della pandemia sul settore sociale ha richiesto la costruzione di nuovi e specifici strumenti di misurazione. In particolare, è stata definita una mappa del profilo reddituale dei comuni italiani, con riferimento alle attività di

impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente, ed è stato analizzato il legame tra il profilo reddituale e il livello di povertà assoluta dei territori allo scopo di valutarne le variazioni causate dalla pandemia e il conseguente aggravio sulle spese dei comuni italiani.
Tra le molteplici fonti dati è stato utilizzato il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici), unitamente ai dati prodotti da enti pubblici (ISTAT) e Ministeri competenti per materia (es. MIUR sull'istruzione), alle informazioni inserite dai comuni nei Certificati Consuntivi e nei questionari SOSE/IFEL, nonché ai dati delle dichiarazioni fiscali degli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA) per il periodo di imposta 2018, del Modello Redditi 2019 e dei "Dati e statistiche fiscali" (desunti dal sito del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia).
I dati fiscali sono stati essenziali per disegnare il profilo reddituale dei comuni italiani in relazione all'attività di impresa e di lavoro autonomo e il ricorso a questa fonte preziosa di informazioni è stato possibile per via della consolidata competenza sul tema maturata da SOSE che è incaricata dal MEF dell'elaborazione e dell'aggiornamento degli ISA per l'Agenzia delle Entrate.

I principali risultati emersi
In riferimento alla riduzione delle spese per effetto del *lockdown* le stime hanno restituito, per il complesso del comparto, un risparmio di circa 239 milioni di euro tra minori spese relative al personale e la contrazione delle utenze come acqua, gas e riscaldamento.
Rispetto alla funzione istruzione, per quanto riguarda i servizi di base, la valutazione delle potenziali maggiori spese ha preso in considerazione gli interventi necessari alla sanificazione delle scuole comunali, valutandola in circa 28 milioni di euro.
Per quanto riguarda invece i servizi a supporto dell'istruzione, considerando che alcuni di essi sono servizi a domanda individuale e cioè prevedono una consistente compartecipazione dell'utente alla spesa, si è valutato che le potenziali riduzioni fossero almeno pari alla riduzione delle entrate e dunque quantificabili in circa 319 milioni di euro. Dall'altro lato, è stato stimato in 28 milioni di euro il potenziale aumento delle spese dovuto alla sanificazione e al distanziamento sociale. Il computo complessivo delle minori spese, considerando anche le maggiori spese per la sanificazione, è stato valutato in un valore negativo di circa 291 milioni di euro.
Sul servizio di asilo nido, anch'esso a domanda individuale, le potenziali riduzioni di spesa sono state valutate in relazione alla riduzione delle entrate e stimate in circa 94 milioni di euro. La sanificazione degli ambienti invece ha costituito un aumento di spesa generalizzato valutato, per il complesso del comparto, in 75,89 milioni di euro. Qui, la differenza tra minori e maggiori spese stimate porta a un ammontare di -18,11 milioni di euro.
Per quanto riguarda il settore sociale, il metodo basato sulla definizione del profilo reddituale dei comuni italiani ha consentito di stimare la variazione di reddito di impresa e di lavoro autonomo e quella del reddito da lavoro dipendente privato sia a livello nazionale sia comunale. La combinazione di queste variazioni ha portato a stimare un decremento medio nazionale del Reddito Imponibile ai fini dell'Addizionale Irpef (RIAI) pari all'8,57%. Per poter valutare gli impatti della crisi pandemica sulla finanza locale e sulle potenziali necessità del settore sociale è stata studiata poi la

relazione esistente tra le variazioni del reddito e l'incidenza della povertà assoluta rivelando che in corrispondenza di una diminuzione di un punto percentuale del RIAI si osserva un aumento di 1,09 punti percentuali dell'incidenza della povertà assoluta. Dopodiché è stata analizzata la relazione tra tasso di inattività, in aumento a causa delle particolari condizioni della congiuntura, e incidenza della povertà assoluta, rivelando che quest'ultima cresce di 0,36 punti percentuale per ogni punto % in più del tasso di inattività. Dalla combinazione delle variazioni dovute al RIAI e al tasso di inattività è stata elaborata la variazione della povertà assoluta per ciascun comune italiano. Infine, alla luce delle previsioni sul calo del PIL contenute nella Nadef 2020, la stima ha restituito un numero pari a circa 243 mila nuclei familiari bisognosi in più e un ammontare di maggiori risorse necessarie per il comparto sociale (al netto dei contributi già erogati dallo Stato ai comuni per la solidarietà alimentare) di circa 270 milioni di euro.
Infine, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, è stata stimata una diminuzione di spesa per attività catalogate tra i servizi a domanda individuale, in particolare la fornitura di spazi sportivi e culturali, pari a 65,35 milioni di euro.

Le risultanze applicative nella determinazione delle risorse assegnate
Le analisi e la metodologia sviluppata da SOSE sono state proposte al Tavolo tecnico di confronto istituito presso il MEF dal D.L. n. 34 del 19 maggio 2020 e hanno contribuito, in maniera sostanziale, alla definizione delle scelte che hanno determinato i margini di copertura di acconto e saldo per il ristoro dei comuni italiani. Il Tavolo, sotto il costante coordinamento della Ragioneria Generale dello Stato, ha rappresentato un'occasione preziosa di collaborazione interistituzionale in un momento particolarmente complesso per il Paese e ha prodotto uno scambio approfondito e proficuo.
Il Tavolo ha stimato che il saldo tra le minori entrate e le minori e maggiori spese, al netto dei ristori specifici, ammonta a un valore negativo pari a 3.470 milioni di euro, tenendo in considerazione che il fondo ristori ha distribuito ai comuni 4.220 milioni di euro risulta che gli enti, per l'anno 2020, hanno ricevuto presumibilmente 750 milioni di euro in più rispetto al fabbisogno stimato.
Il lavoro svolto è di particolare rilievo anche perché contribuisce all'implementazione, per la prima volta nella storia, del principio costituzionale contenuto nella Legge n° 243/2012 che all'art. 11 recita: «[…] lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

4.3.2. Aree di analisi
La valutazione delle potenziali variazioni di spesa sul comparto comuni per effetto della pandemia da Covid-19 e delle misure di contenimento adottate per contrastarla è stata compiuta distinguendo gli impatti su due possibili piani: riduzioni di spesa per effetto del *lockdown* e variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi. Il primo piano di analisi sarà presentato congiuntamente per tutte le funzioni, mentre sul secondo sarà illustrato il

dettaglio per singola funzione nel caso in cui sia stato possibile compiere valutazioni specifiche per la funzione stessa.

4.3.3. Riduzioni di spesa per effetto del lockdown

Ai fini della determinazione delle variazioni di spesa per effetto del *lockdown*, è stata considerata una potenziale riduzione di spesa derivante dal risparmio dovuto alla contrazione degli oneri legati agli straordinari per il personale, alla mancata erogazione dei buoni pasto e alla parziale riduzione dei costi di struttura.

Per quanto riguarda la riduzione relativa agli oneri per il personale, è stato determinato il peso delle spese per "straordinario personale" e "buoni pasto" sul totale della spesa corrente relativa alla voce "Redditi da lavoro dipendente" da fonte SIOPE. Per l'annualità 2019 tale peso è risultato pari al 2,1735%. Considerato che il *lockdown* ha determinato il blocco delle attività per oltre due mesi e che lo smart-working è stato largamente adottato dalle pubbliche amministrazioni e realisticamente si protrarrà fino a cessata emergenza, si è giunti a considerare la percentuale dello 0,3895% per effetto del riproporzionamento del suddetto peso sui 4 mesi di parziale chiusura (stimando per i primi 2 mesi un effetto del 70% e per i restanti 2 un impatto del 40%).[1]

L'analisi della potenziale riduzione relativa alle spese per utenze ha visto fin da subito lo scorporo della componente relativa all'energia elettrica, sebbene sia evidente che anche su questa voce si siano registrati dei risparmi, perché avrebbe potuto introdurre distorsioni legate alle spese per illuminazione pubblica, certamente incomprimibili anche in fase di *lockdown*.

Le restanti utenze potenzialmente oggetto di riduzione dei consumi e congiuntamente della spesa sono state considerate separatamente, analizzando distintamente le voci "acqua", "gas" e "utenze e canoni per altri servizi n.a.c.". Per ciascuna di queste voci è stato considerato il peso sul totale della spesa corrente per acquisto di beni e servizi da fonte SIOPE 2019. Per la voce "acqua" il peso è risultato pari allo 0,9187%, per il "gas" all'1,8338% e per le "utenze n.a.c." all'1,1438%.

Il peso della voce "acqua" è stato riproporzionato sui 4 mesi di parziale chiusura, stimando per i primi 2 mesi un effetto dell'80% e per i restanti 2 un impatto del 40%. I pesi di "gas" e "utenze n.a.c." sono invece stati considerati ipotizzando un impatto dell'80% sui primi due mesi e del 10% per i restanti due. Per completezza di informazione si riporta di seguito la Tavola con i pesi utilizzati (Tavola 1).

1. Per i comuni il cui risultato in termini di variazione di spesa pro-capite era superiore al 97° percentile o inferiore al 3° percentile della distribuzione delle variazioni di spesa dei comuni della rispettiva fascia di abitante, la variazione per abitante è stata assunta pari al valore del percentile soglia e poi riportata al corrispondente valore in euro.

Tavola 1 – Pesi relativi alla spesa per utenze

Tipologia di utenza	Peso riproporzionato sui mesi di lockdown
Acqua	0,001837
Gas	0,002751
Utenze e canoni per altri servizi nac	0,001716

Ai fini della determinazione delle minori spese per ciascuna tipologia di utenza, i pesi così determinati sono stati applicati alla spesa per acquisti di beni e servizi del totale funzioni desunta dai Certificati Consuntivi[2], con riferimento all'annualità 2018, opportunamente normalizzata rispetto alla distribuzione sul totale comparto per i valori inferiori al 3° o superiori al 97° percentile.
Per il complesso del comparto la riduzione di spesa stimata ammonta a 53,58 milioni di euro di minori spese relative al personale, 54,27 milioni di euro per effetto della contrazione delle utenze relative all'acqua, 81,25 milioni di euro per il gas e 50,67 milioni di euro per le "altre utenze n.a.c.". Il totale complessivo delle minori spese stimate è risultato pari a 239,8 milioni di euro.

4.3.4. Istruzione – servizi di base

Le competenze comunali nell'ambito dell'istruzione sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie per consentire alla scuola dell'obbligo di poter funzionare. I comuni devono fornire i locali adeguati ad ospitare le scuole primarie e secondaria di primo grado. Inoltre, spetta sempre ai comuni la fornitura dell'acqua, dell'energia elettrica e del riscaldamento e la gestione delle aree scoperte (giardino e aree verdi) delle scuole statali.
La competenza dello Stato in materia di istruzione pubblica, invece, concerne le spese relative alla pulizia dei locali e altre spese di funzionamento.
Menzione a parte merita la scuola dell'infanzia, rivolta ai bambini dai 3 ai 5 anni, che ad oggi non è ancora un servizio obbligatorio. Qualora vi sia la presenza di scuole dell'infanzia, i servizi a supporto vengono erogati attraverso tre tipologie di gestione: statale, comunale e paritaria. Nell'ambito delle scuole dell'infanzia pubbliche (statali e comunali), le spese a carico dei comuni sono le stesse della scuola dell'obbligo e, nello specifico, nel caso di scuole dell'infanzia comunali, i comuni si fanno carico della totalità delle spese compreso l'onere del pagamento degli insegnanti e del personale ausiliario. In molte aree del Paese il servizio di scuola dell'infanzia viene svolto da strutture private (scuole paritarie), finanziate dai relativi comuni attraverso delle convenzioni.
Per la maggioranza dei casi i comuni hanno il compito di supportare le scuole statali,

2. Per i comuni per cui non è disponibile il dato da Certificato Consuntivo 2018 le informazioni di bilancio sono state recuperate dagli anni precedenti, percorrendo a ritroso la serie storica 2017-2010, sempre facendo riferimento alla sola spesa per il personale. In assenza di un'informazione utilizzabile da Certificato Consuntivo è stato preso a riferimento il dato da fonte SIOPE 2019.

mentre dove vi è la presenza di scuole dell'obbligo comunali, i comuni devono provvedere al totale delle spese sostenute.

Obblighi del comune nel caso di scuole statali:

- fornire i locali comprensivi di palestra, spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi.

Obblighi del comune nel caso di scuole comunali:

- fornire i locali comprensivi di palestra spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi;
- provvedere al personale scolastico e ausiliario.

Nella tavola successiva viene riportato il numero di alunni per grado e tipologia di scuola, con riferimento al totale dei comuni italiani (esclusi quelli appartenenti alla regione Trentino Alto-Adige per cui non sono disponibili i dati).

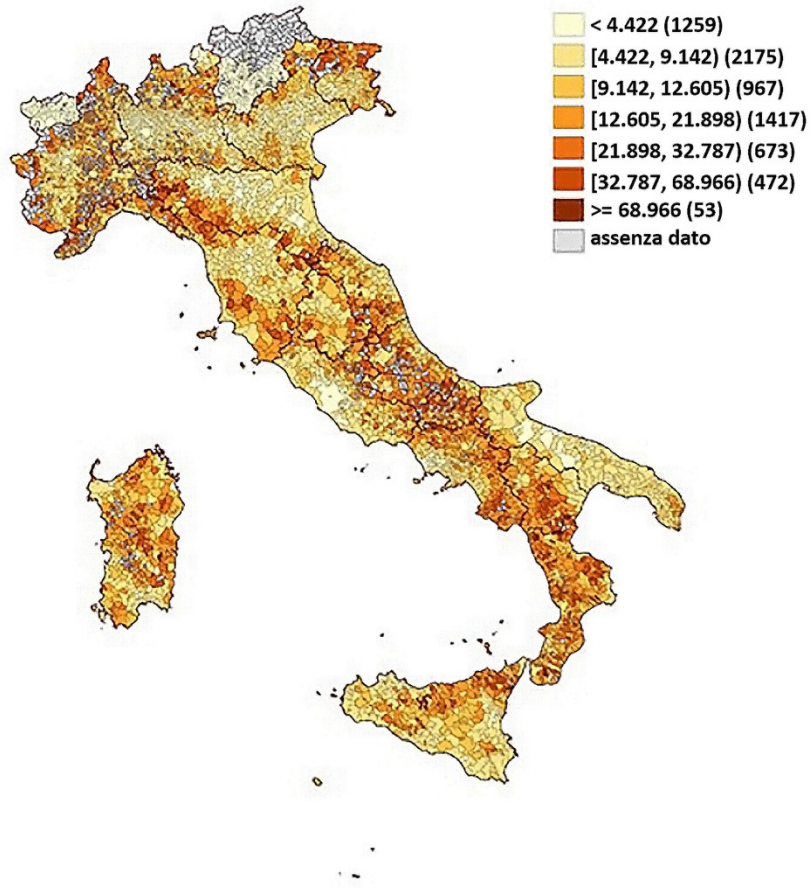
Tavola 2: Numero di alunni per grado e tipologia di scuola

Scuola	Alunni della scuola statale	Alunni della scuola comunale	Alunni della scuola privata
Infanzia	983.612	132.546	444.822
Primaria	2.566.671	186	178.349
Secondaria di primo grado	1.636.632	-	61.951

Fonte: MIUR, anno scolastico 2015-2016.

Nella figura successiva si rappresenta, invece, il numero di scuole ogni 1.000 abitanti in età 3-14 anni residenti sul territorio specifico di ciascun comune, considerando tutti i gradi di scuola riportati nella Tavola 2: Numero di alunni per grado e tipologia di scuola.

Figura 1 – Numero di scuole ogni 1.000 abitanti residenti in età 3-14 anni (scuole infanzia, primaria, secondaria di primo grado)



Fonte: MIUR, anno scolastico 2015-2016.

È importante sottolineare che il numero di scuole può essere solamente in parte indicativo del livello di aggravio sull'ente per la gestione delle scuole, in quanto un importante elemento determinante per la spesa è sicuramente connesso agli aspetti dimensionali delle scuole stesse, in merito a cui non si dispone però di un dato fruibile per tutto il territorio nazionale.

Potenziali riduzioni di spesa

Per quanto riguarda i servizi di fornitura dei locali e di gestione dei plessi scolastici in termini di spese per utenze e pulizie[3], la stima delle possibili riduzioni di spesa è stata determinata congiuntamente alle altre funzioni svolte dai comuni, sulla base del metodo descritto nel paragrafo "Riduzioni di spesa per effetto del lockdown" che ha tenuto conto della chiusura anticipata dell'anno scolastico avvenuta a marzo 2020, con oltre tre mesi di anticipo rispetto alle condizioni ordinarie. Come già specificato nel suddetto paragrafo nella stima non si è tenuto conto delle riduzioni per effetto del calo dei consumi di energia elettrica, che certamente costituiscono una componente

3. I servizi di pulizie sono a carico del comune con esclusivo riferimento alle scuole comunali.

di spesa rilevante sul totale degli oneri in capo agli enti per le utenze relative ai plessi scolastici.

Potenziali aumenti di spesa

Tenendo in considerazione il fatto che, i maggiori oneri derivanti dal distanziamento sociale legati ai servizi base sono stati primariamente ascritti al Ministero dell'Istruzione, si è ritenuto opportuno valutare le potenziali maggiori spese con esclusivo riferimento agli interventi di sanificazione per le scuole comunali, essendo certo che tali interventi sono necessari e gravano sui comuni perché già di base gli interventi di pulizia sono di loro competenza. A tal proposito, il costo per la sanificazione settimanale degli spazi interni delle scuole comunali per l'anno scolastico 2020/2021 è stato ottenuto considerando un costo di 2€ al mq moltiplicato per il valore minimo di mq per alunno, ovvero 6,65 mq[4] per alunno della scuola comunale, il tutto per un periodo di 16 settimane comprese tra l'inizio del nuovo anno scolastico e dicembre 2020. I dati degli alunni delle scuole comunali sono stati desunti da fonte MIUR, con riferimento all'anno scolastico 2015/2016 e sono disponibili per il totale dei comuni italiani, ad eccezione di quelli della regione Trentino Alto-Adige che gestisce autonomamente l'intero novero delle funzioni scolastiche, ivi inclusi i relativi finanziamenti.
Complessivamente per la sanificazione delle scuole comunali è stata stimata una maggiore spesa di circa 28 milioni di euro.

4.3.5. Istruzione - Servizi di supporto

Oltre ai servizi di fornitura dei locali e di gestione degli aspetti di utenze e pulizie per i plessi scolastici, i comuni svolgono anche alcuni servizi di supporto all'istruzione (scuola primaria, secondaria di 1° grado e dell'infanzia pubbliche) sotto descritti:

- trasporto;
- refezione;
- assistenza e trasporto degli alunni con diversa abilità;
- altri servizi complementari come i centri estivi e il pre-post scuola.

Alcuni di questi servizi non sono obbligatori, sono detti anche "servizi a domanda individuale" (s.d.i.) e sono tesi a supportare ed agevolare la fruizione del servizio educativo statale, ma non attengono in genere alla funzione educativa vera e propria. Si tratta, in particolare, dei servizi di refezione, centri estivi e pre-post scuola. Per questa tipologia di servizi è prevista una compartecipazione degli utenti mediante il pagamento di buoni pasto e rette, che contribuiscono a coprire una parte rilevante della spesa sostenuta dagli enti per l'erogazione dei servizi stessi. Si riporta, di seguito, l'analisi della compartecipazione dell'utenza per il servizio di refezione (Tavola 3).

4. Cfr. Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975.

Tavola 3: Percentuale di copertura dei proventi da mense sui pagamenti relativi ai contratti di servizio per le mense

Regione	Numero di comuni	% di copertura entrata da utenza su spesa per contratti di servizio mensa
Piemonte	447	70,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	36	54,23
Lombardia	503	56,79
Trentino-Alto Adige/Südtirol	35	65,48
Veneto	188	56,7
Friuli-Venezia Giulia	149	60,45
Liguria	107	68,22
Emilia-Romagna	166	76,64
Toscana	140	62,84
Umbria	64	64,49
Marche	93	54,64
Lazio	195	48,67
Abruzzo	143	50,27
Molise	65	49,38
Campania	302	51,03
Puglia	172	48,82
Basilicata	77	55,33
Calabria	207	45,41
Sicilia	138	44,79
Sardegna	234	41,19
TOTALE	***3.461***	***58,49***

Fonte: SIOPE: media 2017-2019.

Tale analisi è stata svolta con riferimento ai comuni che risultavano avere un servizio di refezione esternalizzato (in quanto sono gli unici per i quali sono disponibili i dati SIOPE relativi alle spese per la gestione del servizio) in tutti e tre gli anni oggetto di analisi, escludendo gli enti per cui l'ammontare complessivo delle entrate risultava in media superiore a quello delle spese, in quanto tale evidenza potrebbe essere ascrivibile sia a errori di contabilizzazione sia a una gestione del servizio in parte diretta e in parte esternalizzata. La Tavola 3 mostra che mediamente, a livello nazionale, le spese per i contratti di servizio per le mense sono coperte con le entrate da utenza per circa il 58,5%. Il livello della compartecipazione può definirsi piuttosto eterogeneo e, in generale, non scende mai sotto il 41%, mentre tocca punte superiori al 76% nel caso della regione Emilia-Romagna. Sebbene l'analisi sia riferita ai soli enti con servizio esternalizzato, si può ragionevolmente affermare che nel caso del servizio di refezione la contrazione delle entrate può specularmente essere letta anche come una riduzione delle spese. In caso di sospensione del servizio, infatti, il comune non riceve proventi

dai buoni pasto, ma allo stesso tempo non eroga materialmente il servizio e, qualora sia esternalizzato, sarà certamente tenuto a garantire al fornitore un corrispettivo più basso per effetto della mancata fornitura dei pasti. Ipotizzando una riduzione di spesa speculare alla riduzione di entrata, in presenza di una percentuale di copertura del 58,5%, si ascrive mediamente agli enti una percentuale del 41,5% di spesa incomprimibile. Quindi, anche nel caso in cui il comune abbia continuato a sostenere i costi per contratto di servizio, nonostante la sospensione delle attività scolastiche, la stima delle minori spese consentirebbe di cogliere i minori costi effettivi dei pasti non somministrati agli studenti.
Per quanto riguarda il servizio di trasporto, sebbene non si tratti di un servizio a domanda individuale in termini di classificazione, è importante sottolineare che, analogamente alla mensa, incorpora in sé una significativa componente di compartecipazione al costo da parte dell'utenza fruitrice. A conferma di quanto affermato si riporta nella Tavola 4 il valore medio della compartecipazione degli utenti a livello regionale.

Tavola 4: Percentuale di copertura dei proventi da trasporto scolastico sui pagamenti relativi ai contratti di servizio per il trasporto scolastico

Regione	Numero di comuni	% di copertura entrata da trasporto scolastico su spesa per contratti di servizio trasporto scolastico
Piemonte	249	22,41
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	20	21,71
Lombardia	456	20,03
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	26,03
Veneto	308	26,67
Friuli-Venezia Giulia	66	21,93
Liguria	77	19,92
Emilia-Romagna	142	20,15
Toscana	146	20,04
Umbria	45	16,9
Marche	73	18,73
Lazio	108	13,51
Abruzzo	83	15,49
Molise	24	17,63
Campania	125	16,08
Puglia	90	10,59
Basilicata	30	17,49
Calabria	45	15,78
Sicilia	40	13,39
Sardegna	71	5,94
TOTALE	***2.199***	***18,77***

Fonte: SIOPE: media 2017-2019).

Anche in questo caso l'analisi è stata compiuta soltanto sul campione di comuni con il servizio di trasporto esternalizzato su tutti e tre gli anni della serie storica considerata, per cui risultava congiuntamente un valore positivo dei proventi da trasporto scolastico. Come si può vedere dalla Tavola il livello medio italiano della compartecipazione al costo da parte dell'utenza è pari al 18,77% e, seppure si riscontri un livello mediamente più basso delle compartecipazioni nel sud del Paese, l'andamento territoriale è meno eterogeneo di quello riscontrato per la refezione.
Come già esplicitato per la refezione, in presenza di una componente significativa di compartecipazione dell'utenza, in caso di sospensione del servizio il comune non riceve proventi dalle famiglie, ma allo stesso tempo non eroga materialmente il servizio e, qualora sia esternalizzato, sarà certamente tenuto a garantire al fornitore un corrispettivo più basso per effetto della mancata fornitura del servizio stesso e, qualora il servizio non sia esternalizzato, si registra una contrazione delle spese per il carburante. Ipotizzando una riduzione di spesa speculare alla riduzione di entrata, in presenza di una percentuale di copertura del 18,77%, si attribuisce mediamente agli enti una percentuale del 81,23% di spesa incomprimibile.

Potenziali riduzioni di spesa
Come già in parte anticipato, la stima delle potenziali riduzioni di spesa per i servizi di supporto all'istruzione sopra elencati si è basata sull'analisi delle compartecipazioni e sulle valutazioni di minor gettito 2020 compiuta da IFEL, che ha stimato una contrazione di 319 milioni di euro per le entrate dei "servizi scuola" (comprendenti i codici SIOPE "3.01.02.01.008 Proventi da mense", "3.01.02.01.016 Proventi da trasporto scolastico" e "3.01.02.01.003 - Proventi da convitti, colonie, ostelli, stabilimenti termali").
Tenendo presente quanto sopra illustrato, per effetto delle caratteristiche di compartecipazione degli utenti alla spesa e dell'effettiva interruzione dei servizi stessi per i mesi da marzo a giugno 2020, si è ritenuto di stimare una potenziale riduzione di spesa almeno pari alla riduzione di entrata, ovvero quantificabile in ammontare complessivo pari a 319 milioni di euro.

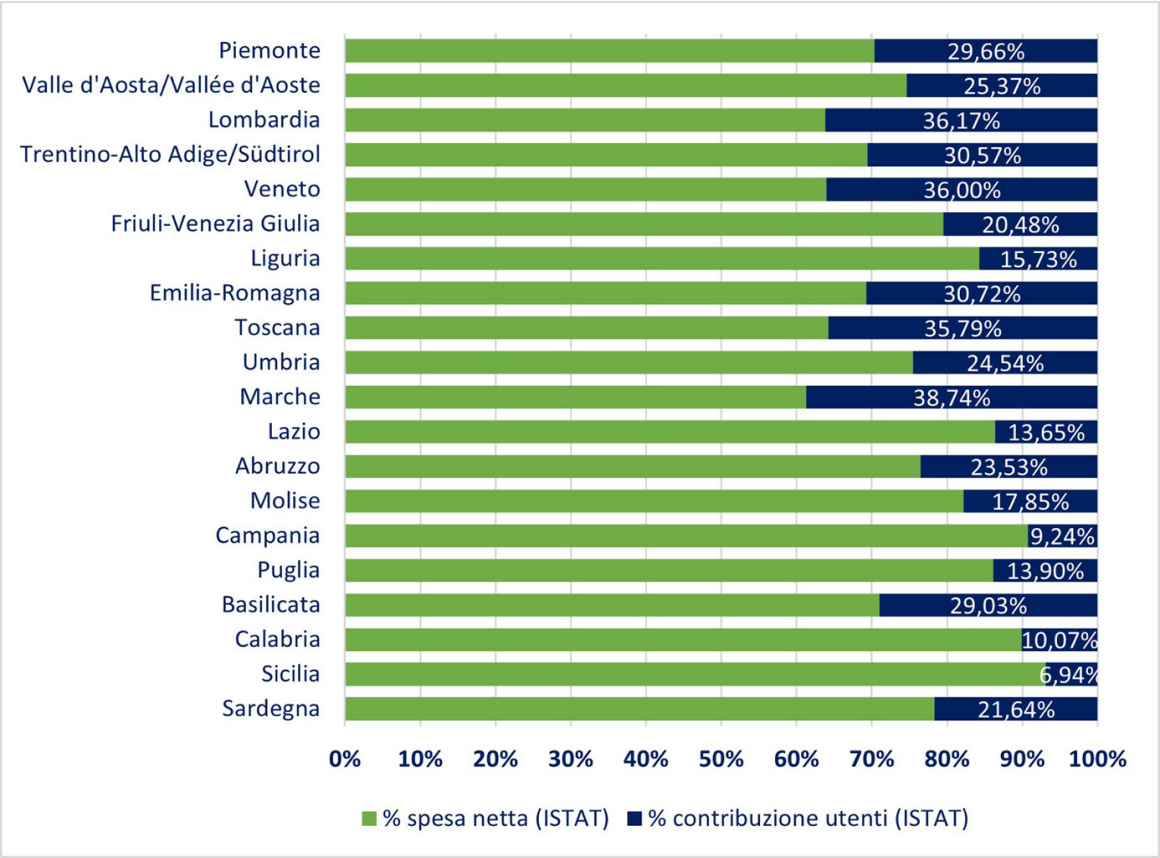
Sintesi
L'ammontare complessivo di variazione della spesa è dato dalla differenza tra le minori spese stimate, pari a circa 319 milioni di euro e le maggiori spese stimate, pari a 28 milioni di euro che porta a un saldo negativo su questa funzione di 291 milioni di euro.
Nel considerare le minori spese per i s.d.i. stimate in misura pari alle minori entrate, a fronte delle reali percentuali di copertura dell'entrata sulla spesa che avrebbero determinato algebricamente una stima decisamente maggiore, si è di fatto tenuto conto di un margine di possibili maggiori spese legate all'avvio dell'anno scolastico 2020/21 e dei possibili effetti delle ulteriori ondate pandemiche.

4.3.6. Asili nido
Il Servizio di Asili nido è un servizio rivolto alla prima infanzia (0-2 anni) che prevede una compartecipazione da parte degli utenti. L'amministrazione comunale può

erogare il servizio avvalendosi di una gestione comunale (interna o accreditata) o di una gestione convenzionata con strutture private. In generale è un servizio fornito per cinque giorni la settimana e per almeno dieci mesi. Agli utenti può essere garantito un servizio a tempo parziale o a tempo pieno, con la possibilità di un servizio di refezione.
Come per gli altri servizi di natura educativa anche il servizio di asili nido ha subito un'interruzione in tutto il territorio nazionale a partire dagli inizi di marzo 2020 per effetto delle misure di contenimento della pandemia messe in atto dal Governo.

Potenziali riduzioni di spesa
La valutazione delle variazioni di spesa per il servizio di asili nido considera il fatto che, ai fini contabili, questo servizio viene catalogato tra i servizi a domanda individuale e ciò implica una chiara relazione tra entrate e spese. L'entrata stimata è prevista in diminuzione del 39%, decremento considerato plausibile visto che il suddetto servizio è stato sospeso per 4 mesi su 10. Sul fronte spesa si è ritenuta scarsamente sostenibile la stima di una riduzione lineare proporzionale sulla base dei mesi di chiusura, come previsto per l'entrata, principalmente per il fatto che alcuni costi fissi (come ad esempio il personale, le assicurazioni, alcune manutenzioni) sono rimasti comunque a carico dei comuni anche durante la chiusura. Allo stesso modo, è plausibile una possibile riduzione delle spese per effetto di minori costi per l'affidamento del servizio ad imprese e cooperative, nonché di minori oneri per la mancata fornitura dei pasti quando previsti dal servizio. Analogamente a quanto illustrato per i servizi a domanda individuale dell'istruzione, anche nel caso dell'asilo nido la valutazione delle possibili minori spese si è fondata sull'analisi della compartecipazione dell'utenza, che su questo servizio si attesta a livello nazionale intorno al 25,84% del costo totale del servizio sostenuto dal comune. La figura successiva riporta l'andamento del grado di compartecipazione dell'utenza a livello regionale.

Figura 2 – Asili nido, analisi della spesa



Fonte: ISTAT, 2017.

Anche in questo caso il livello della compartecipazione risulta eterogeneo, con le regioni del centro-nord che presentano un grado di compartecipazione elevato, ad eccezione della Liguria, e regioni del sud come Campania e Sicilia in cui la compartecipazione non arriva a coprire il 10% della spesa complessiva. In caso di sospensione del servizio di asili nido il comune non riceve proventi da rette, ma allo stesso tempo non eroga materialmente il servizio e, qualora sia esternalizzato, sarà certamente tenuto a garantire al fornitore un corrispettivo più basso anche solo per effetto della mancata fornitura dei pasti ai bambini. Ipotizzando una riduzione di spesa speculare alla riduzione di entrata, in presenza di una percentuale di copertura del 25,82%, si considera mediamente una percentuale del 74,18% di spesa incomprimibile degli enti.
Sulla base della stima proposta da IFEL per la variazione delle entrate[5] (basata sul codice SIOPE "3.01.02.01.002 Proventi da asili nido"), per quanto riguarda la riduzione delle spese relative al servizio di asili nido è stata stimata specularmente una riduzione di circa 94 milioni di euro.

Potenziali aumenti di spesa

Per quanto riguarda l'incremento delle spese è stato tenuto in considerazione il costo

5. Cfr. Decreti del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 luglio 2020 (Allegato A – Nota metodologica Comuni).

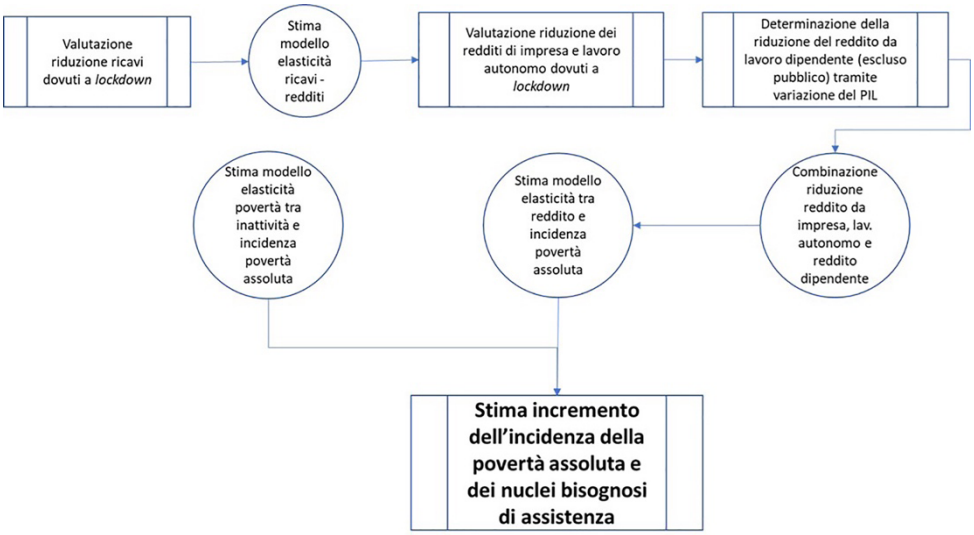
della sanificazione, attività necessaria per consentire lo svolgimento del servizio nel periodo luglio-dicembre 2020, che nel caso degli asili nido è a carico dei comuni. Per il calcolo del costo di sanificazione si è proceduto al calcolo degli utenti che usufruiscono del servizio di asilo nido, escludendo i fruitori di buoni e/o voucher.
Per quanto concerne gli utenti, occorre specificare che il dato considerato proviene, per le regioni a Statuto Ordinario, dai dati dichiarati dai comuni per l'anno 2017 nel questionario SOSE-IFEL FC40U, mentre per le regioni a Statuto speciale dalla rilevazione Istat "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati" sempre relativa all'anno 2017. Una volta determinato il numero di utenti, si è stimata la superficie utile alla sanificazione fissando a 12 metri quadri per utente lo spazio minimo necessario al distanziamento. Da alcune ricerche di mercato, che mostravano prezzi variabili tra 1€ e 3€ al metro quadro, si è ritenuto di considerare un prezzo di 2€ al mq come costo di sanificazione da effettuare una volta a settimana.
Il calcolo del costo di sanificazione è il risultato del semplice prodotto tra gli utenti dichiarati dai comuni, i metri quadrati di superficie atta al distanziamento (12 metri quadrati) e il costo al metro quadro della sanificazione (2€), tenendo conto di una riapertura del servizio a partire dal 1° luglio per 20 settimane di apertura (plausibilmente prevedibili per l'erogazione del servizio fino a dicembre 2020). Le maggiori spese stimate per la sanificazione, calcolate sulla base del metodo appena esposto, sono risultate pari a 75,89 milioni di euro.

Sintesi
L'ammontare complessivo di variazione della spesa è dato dalla differenza tra le minori spese stimate, pari a circa 94 milioni di euro e le maggiori spese stimate, pari a 75,89 milioni di euro, che porta a un saldo negativo su questa funzione di 18,11 milioni di euro.
Nel considerare le minori spese stimate in misura pari alle minori entrate, a fronte delle reali percentuali di copertura dell'entrata sulla spesa che avrebbero determinato una stima maggiore, si è di fatto tenuto conto di un margine sostanzioso di possibili maggiori spese legate all'avvio dell'anno scolastico 2020/21 e dei possibili effetti della seconda ondata pandemica.

4.3.7. Sociale
L'analisi dei potenziali impatti della pandemia e dei suoi risvolti economici sul settore sociale ha richiesto la costruzione di specifici strumenti di misurazione per una valutazione approfondita legata anche a considerazioni sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche relative al reddito e all'occupazione.
La metodologia si fonda sulla valutazione degli effetti della pandemia sull'economia privata, con lo scopo di collegarli ai fabbisogni di spesa sulla base dei possibili riflessi sulla spesa sociale dei comuni italiani. In prima istanza, è stata definita una mappa del profilo reddituale dei comuni italiani, con riferimento alle attività di impresa, di lavoro autonomo e di lavoro dipendente. Successivamente è stato analizzato il legame

tra il profilo reddituale e il livello di povertà assoluta dei territori[6].
In Figura 3, si riporta uno schema di sintesi relativo ai passi e alle analisi relativi alla metodologia adottata e che verranno descritti nella presente nota.

Figura 3 – Schema del percorso metodologico di stima del fabbisogno sociale dovuto alla pandemia



4.3.7.1. Mappa del profilo reddituale dei comuni italiani

Ai fini del disegno della mappa del profilo reddituale dei comuni italiani è stata sviluppata un'analisi su due fronti, quello delle attività di impresa e di lavoro autonomo e quello relativo al reddito da lavoro dipendente.

Profilo reddituale connesso ad attività di impresa e di lavoro autonomo

L'analisi sul profilo reddituale connesso ad attività di impresa e di lavoro autonomo è stata condotta partendo da una stima della contrazione dei ricavi da impresa e da lavoro autonomo, distintamente per ogni settore di attività economica.
La base dati principale utilizzata è quella relativa ai dati delle dichiarazioni fiscali con riferimento a quanto previsto dalla modulistica degli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA)[7] con riferimento al periodo di imposta 2018 e per i quali sono state prese in considerazione le informazioni contenute nei seguenti quadri:

- Quadro del Personale: numero di dipendenti, di addetti e le giornate di Cassa Integrazione Guadagni (CIG);
- Quadro dei Dati contabili: i ricavi dichiarati;
- Quadro Anagrafico e/o Quadro delle Unità locali: luogo di svolgimento dell'attività.

Informazioni analoghe, sono state desunte dal modello Redditi 2019 (periodo di im-

6. La proprietà intellettuale dei metodi illustrati è titolo esclusivo di SOSE S.p.A.
7. I dati dei Modelli ISA e dei Modelli Redditi sono di proprietà esclusiva dell'Agenzia delle Entrate e non sono, in alcun modo, cedibili a terzi. SOSE S.p.A. ne ha richiesto e ottenuto l'autorizzazione al trattamento e all'utilizzo ai fini delle attività normate dall'art. 106 del D.L. n. 34/2020.

posta 2018), attraverso cui è stato possibile recuperare i dati relativi ad imprese di più grandi dimensioni e quindi non soggette agli ISA, limitatamente però alle sole imprese per le quali è disponibile l'informazione relativa al luogo di svolgimento dell'attività.
La stima della contrazione dei ricavi per la *fase 1* è stata definita sulla base dei giorni di chiusura nel periodo di *lockdown*[8], individuati in base agli elenchi delle attività indicate dai diversi DPCM. Per le attività considerate indispensabili già dal primo decreto e quindi non soggette a chiusura forzata, non è stata applicata alcuna contrazione dei ricavi per quel che riguarda la *fase 1*.
I giorni di chiusura sono stati individuati nel seguente modo:

- Per i codici ATECO non considerati indispensabili in base al DPCM del 11 Marzo 2020[9] e non riattivate fino alla fine della fase 1 (DPCM del 17 Maggio 2020[10]), sono stati considerati 67 giorni complessivi di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 25 Marzo 2020[11] sono stati considerati 14 giorni di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 10 Aprile 2020[12] sono stati considerati 30 giorni di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 26 Aprile 2020[13] sono stati considerati 46 giorni di chiusura totale;
- Per i codici ATECO per i quali è stata concessa la riapertura con il DPCM del 4 Maggio 2020[14] sono stati considerati 54 giorni di chiusura totale.

La riduzione dei ricavi è stata individuata in maniera proporzionale al numero di giorni di chiusura, ipotizzando una distribuzione uniforme dei ricavi stessi nell'anno.
Attraverso la ricerca condotta da Cerved[15] sono state individuate, per la filiera del turismo, delle specifiche percentuali di riduzione dei ricavi che, esclusivamente per questo settore, hanno sostituito le riduzioni proporzionali rispetto al numero di giorni.
I comuni turistici sono stati individuati integrando l'elenco fornito da ANCITEL[16] con i comuni che incassano la tassa di soggiorno secondo la banca dati SIOPE. Al contempo sono stati individuati, attraverso il Conto Satellite del Turismo (CST) fornito dall'Istat[17], i codici attività relativi alla filiera del turismo.
Procedimento del tutto analogo è stato condotto per i settori della produzione industriale per i quali sono state applicate le percentuali di contrazione dei ricavi stimate per i mesi di aprile, maggio, giugno e luglio e rese pubbliche rispettivamente a giugno[18], luglio[19], agosto[20] e settembre[21] da ISTAT.

8. Per i comuni della zona rossa di Codogno e Vo' Euganeo sono stati considerati ulteriori 30 giorni di chiusura rispetto a quelli degli altri comuni.
9. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/11/64/sg/pdf
10. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/17/20A02717/sg
11. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg
12. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/04/11/97/sg/pdf
13. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg
14. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/06/20A02526/sg
15. https://know.cerved.com/wp-content/uploads/2020/03/Filiera-Turismo_Trasporti_def.pdf
16. http://www.comuniverso.it/index.cfm?Mappa_Comuni_turistici&maplist=comturistici&menu=64
17. https://www.istat.it/it/files//2017/12/conto-satellite-turismo.pdf
18. https://www.istat.it/it/files//2020/06/Produzione-industriale-aprile-2020.pdf
19. https://www.istat.it/it/files//2020/07/Produzione-industriale_maggio2020.pdf
20. https://www.istat.it/it/files//2020/08/Produzione-industriale_giugno2020.pdf
21. https://www.istat.it/it/files//2020/09/Produzione-industriale_luglio2020.pdf

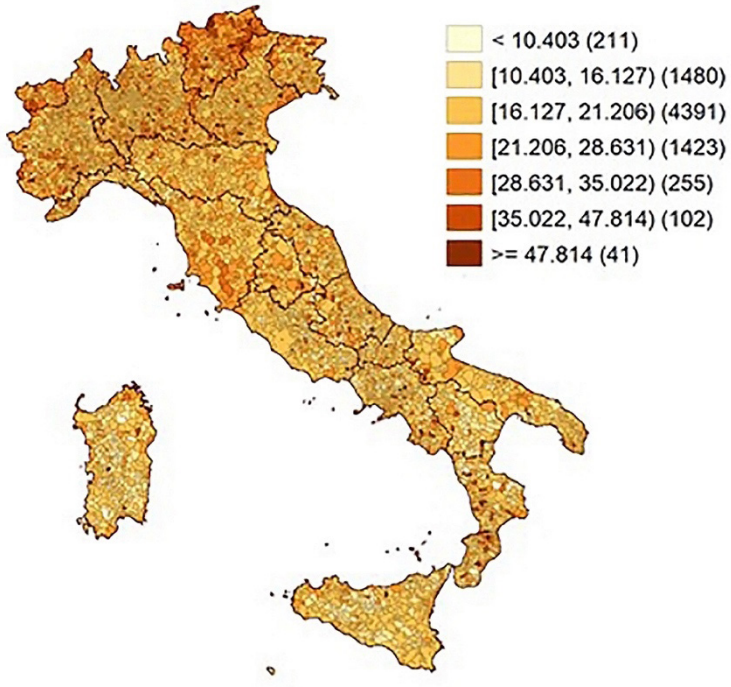
Per quanto riguarda la stima della contrazione dei ricavi per la *fase 2*, al fine di contemplare per ciascun macrosettore di attività una ripresa più o meno rapida in base alle disposizioni di distanziamento fissate dal Governo, sono state applicate delle percentuali di riduzione dei ricavi specifiche definite compatibilmente con quanto osservato in *fase 1* e successivamente confermate dall'andamento rilevato di produzione industriale. Le percentuali sono illustrate nella Tavola 5: Percentuali di contrazione dei ricavi per il periodo di fase 2.

Tavola 5: Percentuali di contrazione dei ricavi per il periodo di *fase 2*

MACRO SETTORE	PERCENTUALE DI ABBATTIMENTO GIUGNO-SETTEMBRE	PERCENTUALE DI ABBATTIMENTO OTTOBRE-DICEMBRE
COMMERCIO	40%	20%
MANIFATTURA	20%	10%
SERVIZI	30%	15%
PROFESSIONISTI	20%	10%
TURISMO	50%	30%

Si precisa che per i settori della produzione industriale, è stato considerato un mese in meno, in quanto parte della riduzione durante la *fase 2* era già stata colta dalle stime fornite dall'Istat e sopra citate.
L'applicazione congiunta delle contrazioni percentuali di *fase 1* e di *fase 2* a ciascun codice attività e quindi a ciascuna impresa, ha permesso di valutare, attraverso la localizzazione di quest'ultima, la percentuale di contrazione dei ricavi a livello di singolo comune. Nella 4 viene riportata la variazione percentuale dei ricavi per abitante per ciascun comune italiano, determinata sulla base del metodo sopra descritto.

Figura 4 – Variazione percentuale dei ricavi



La riduzione media nazionale (annuale) dei ricavi dell'attività di impresa e lavoro autonomo è stata stimata in misura pari al 18,92%.
Una volta determinato il grado di contrazione dei ricavi sui singoli territori, il passo successivo è stato quello di analizzare le risultanze di tale contrazione sul reddito disponibile sul territorio.
A tale scopo, è stata presa in considerazione la banca dati messa a disposizione dal MEF-Dipartimento delle Finanze[22], relativa alla distribuzione per comune del Reddito Imponibile ai fini dell'Addizionale Irpef (RIAI).
In primo luogo, sono state indagate, in via esplorativa, l'andamento del RIAI attraverso analisi descrittive e la correlazione tra RIAI e variabili di tipo socioeconomico, di contesto e di profilazione produttiva. Si precisa però che soltanto per due leve, ricavi da un lato e CIG dall'altro, è stato possibile, al momento in cui è stata effettuata l'analisi, determinare la variazione conseguente al fenomeno COVID-19, e sono dunque state utilizzate come variabili esplicative del modello.
È stata quindi stimata l'elasticità del RIAI rispetto alla variazione dei ricavi procapite e dell'indice di utilizzo della CIG, attraverso la trasformazione logaritmica delle variabili. L'equazione di stima utilizzata è la seguente (Eq. *Log-elasticità*):
dove il coefficiente β_i misura l'elasticità, ossia la variazione percentuale del RIAI al variare di un punto percentuale della variabile X_i.
Stanti le peculiarità dei comuni turistici sono stati sviluppati due modelli distinti, al fine di tenere conto in fase di stima delle specificità delle due tipologie di comuni.
Il modello di elasticità del reddito riferito ai comuni turistici (Tavola 6: Modello di elasticità del RIAI per i comuni turistici) evidenzia che al diminuire complessivo di un

22. https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php?privacy=ok

punto percentuale dei ricavi procapite, si ha una riduzione di 0,29 punti percentuali del RIAI, mentre un incremento di un punto percentuale dell'indice di utilizzo della CIG, comporta una riduzione del RIAI di 0,015 punti percentuali.

Tavola 6: Modello di elasticità del RIAI per i comuni turistici

Variabile	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|	Heteroscedasticity Consistent		
					Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	689.228	0.08851	77.87	<.0001	0.10303	66.90	<.0001
Ricavi per abitante	0.28564	0.01006	28.38	<.0001	0.01139	25.07	<.0001
Indice di cassa integrazione	-0.01471	0.00413	-3.56	0.0004	0.00403	-3.65	0.0003

Il modello di elasticità del reddito riferito ai comuni non turistici (Tavola 7: Modello di elasticità del RIAI per i comuni non turistici) evidenzia che al diminuire di un punto percentuale dei ricavi, si osserva una riduzione di 0,29 punti percentuale del RIAI (pressoché analoga a quella registrata per i comuni turistici); mentre un incremento di un punto percentuale dell'indice di utilizzo della CIG, comporta una riduzione del RIAI di 0,018 punti percentuale.

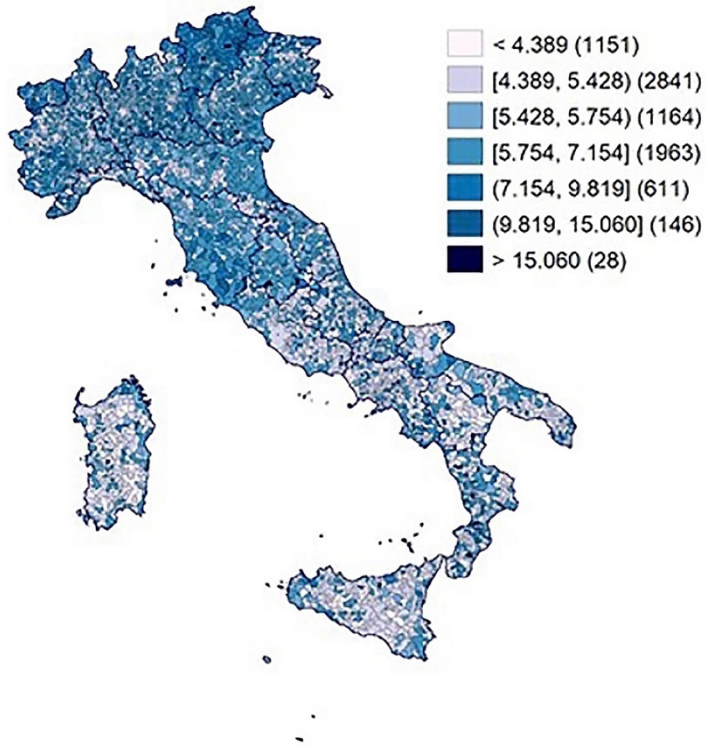
Tavola 7: Modello di elasticità del RIAI per i comuni non turistici

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	685.586	0.05101	134.41	<.0001
Ricavi per abitante	0.28922	0.00617	46.89	<.0001
Indice di cassa integrazione	-0.01800	0.00291	-6.19	<.0001

A conclusione di tutti i passaggi metodologici sopra esposti, la stima della riduzione del reddito imponibile ai fini dell'addizionale IRPEF è stata determinata applicando il rispettivo coefficiente di elasticità alla riduzione dei ricavi, aggregato per ciascun comune, e all'incremento del coefficiente di utilizzo della Cassa Integrazione, per il quale si è posto un incremento di giorni di CIG pari al 250%. Il parametro è stato scelto analizzando le informazioni sulle richieste di giornate di CIG da parte delle imprese e scegliendo un valore che tenesse in considerazione l'eterogeneità del tipo di attività.

Si evidenzia, comunque, che le giornate di cassa integrazione costituiscono una determinante della variazione dei redditi di minor peso rispetto ai ricavi per abitante.
Nella Figura 5 è rappresentata la distribuzione per singolo comune del livello di contrazione del RIAI per effetto dei ricavi e della cassa integrazione, che a livello nazionale è risultato pari al 5,50%.
Lo sviluppo successivo di tale analisi sarà quello di ampliare il modello analizzando ulteriori variabili esplicative per le quali siano disponibili, sulla base di statistiche ufficiali, le relative variazioni legate al fenomeno COVID-19.

Figura 5 – Mappa del livello di contrazione del RIAI per effetto dei ricavi e della cassa integrazione



Osservando la Figura 5 si può notare come il territorio italiano sembri rispondere, in termini di calo reddituale, in maniera piuttosto eterogenea rispetto agli effetti connessi alle misure di contenimento della pandemia; tale risultato è funzione delle diverse caratteristiche del tessuto produttivo caratterizzanti i comuni, stimando quindi variazioni eterogenee del reddito imponibile. È importante sottolineare che il modello così determinato presenta due limitazioni evidenti. La prima consiste nella impossibilità di individuare un legame tra localizzazione dell'attività produttiva e residenza degli addetti/dipendenti, a cui potrebbe fare seguito un effetto di sovrastima del calo reddituale per i comuni a forte attrazione di pendolarismo in entrata e, viceversa, una sottostima della contrazione del reddito per i comuni con una forte presenza di pendolari uscenti. Il secondo limite è dovuto alla sua capacità di cogliere l'impatto sui redditi da lavoro dipendente solo attraverso la variabile della cassa integrazione. Per ovviare a questo limite, si è reso necessario sviluppare un'ulteriore componente di analisi volta a cogliere le relazioni tra l'andamento delle grandezze macroeconomiche e il reddito da lavoro dipendente.

Profilo reddituale connesso ad attività di lavoro dipendente

Al fine di tenere sotto controllo la componente di reddito da lavoro dipendente ascrivibile ai dipendenti pubblici è stato, innanzitutto, necessario analizzare il numero di dipendenti pubblici presenti in ciascun comune italiano. Tale informazione è stata desunta dal *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche* da fonte ISTAT anno 2017. I dati del censimento tengono conto dell'intero universo dei dipendenti della pubblica amministrazione a livello comunale ad eccezione dei dipendenti dei corpi di polizia, per i quali è possibile avere il dato soltanto su base territoriale più aggregata. Nella Tavola 8: Dipendenti pubblici per regione e forma giuridica dell'istituzione di appartenenza si riportano i dati relativi al numero di dipendenti pubblici per regione e forma giuridica dell'istituzione pubblica di appartenenza.

Tavola 8: Dipendenti pubblici per regione e forma giuridica dell'istituzione di appartenenza

Regione	Enti locali (comune, unione, comunità montana, isolana, provincia, città metropolitana)	Regione	Organo costituzionale a rilevanza costituzionale o amministrazione dello Stato diversa da archivio notarile	Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	Università pubblica	Ente pubblico non economico	Altra forma giuridica	Totale
Piemonte	30.511	2.930	88.224	54.971	6.213	10.875	1.975	195.699
Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	2.089	5.355	408	2.178	107	416	248	10.801
Lombardia	60.782	3.625	180.481	92.863	12.353	18.553	10.617	379.274
Trentino-Alto Adige/Südtirol	49.116	328	2.044	18.207	1.854	2.971	10.060	84.580
Veneto	27.587	2.544	94.325	59.314	6.786	15.072	5.488	211.116
Friuli-Venezia Giulia	9.624	3.742	26.652	18.735	2.673	3.999	2.864	68.289
Liguria	13.636	1.349	33.700	21.825	2.665	4.584	1.749	79.508
Emilia-Romagna	32.888	2.950	84.557	60.026	10.034	9.038	7.704	207.197
Toscana	27.426	3.537	80.115	50.292	8.651	8.321	3.468	181.810
Umbria	6.425	1.317	20.642	12.465	2.081	2.071	592	45.593
Marche	10.697	1.803	34.862	20.176	2.860	3.298	933	74.629
Lazio	41.362	4.006	162.011	44.177	11.035	29.149	9.947	301.687
Abruzzo	7.734	1.541	31.947	15.169	2.482	2.226	896	61.995
Molise	2.028	634	8.637	3.215	520	765	271	16.070
Campania	33.219	4.999	144.072	44.404	8.354	8.728	2.616	246.392
Puglia	17.893	2.922	96.407	38.246	5.281	6.960	2.040	169.749
Basilicata	3.957	1.456	16.055	7.014	599	1.984	449	31.514
Calabria	15.443	2.483	53.253	19.944	2.400	9.220	2.267	105.010
Sicilia	52.183	15.008	122.633	48.535	7.375	10.669	3.247	259.650
Sardegna	12.236	3.969	41.495	23.622	2.673	9.253	1.507	94.755
TOTALE	***456.836***	***66.498***	***1.322.520***	***655.378***	***96.996***	***158.152***	***68.938***	***2.825.318***

Fonte: ISTAT, 2017.

Una volta determinato il numero di dipendenti pubblici a livello comunale è stato calcolato il reddito medio ascrivibile al lavoro dipendente pubblico, ottenuto moltiplicando il numero di dipendenti pubblici per il livello medio del reddito di ciascuna categoria, desunto dai dati del conto annuale delle pubbliche amministrazioni (MEF, 2018). I dati delle retribuzioni medie per categoria sono riportati nella Tavola 9: Livello medio delle retribuzioni per categoria di dipendenti pubblici.

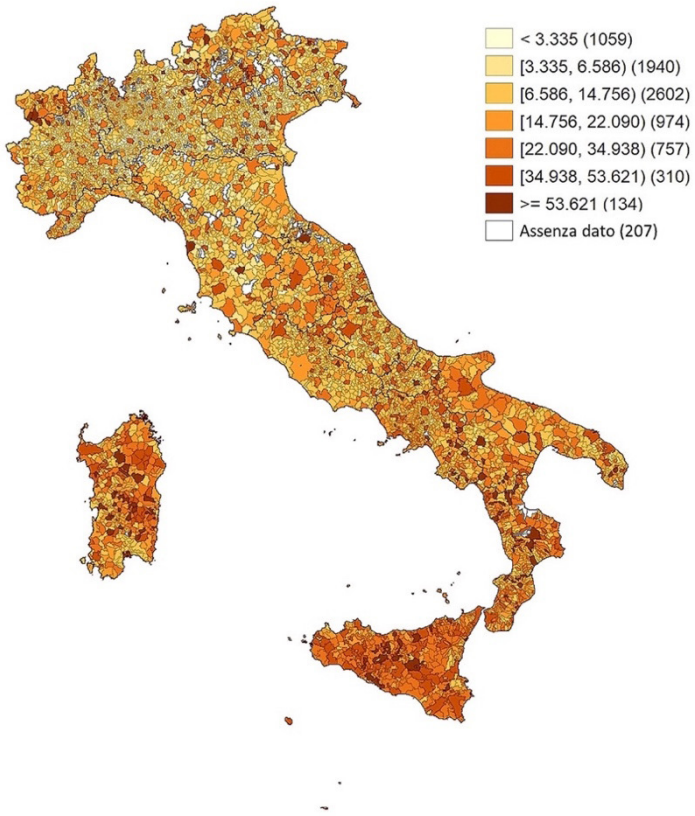
Tavola 9: Livello medio delle retribuzioni per categoria di dipendenti pubblici

CATEGORIA	Retribuzione media	Reddito medio	Numero occupati
Ministeri	30.140	27.488	149.731
Enti servizi pubblica utilità	32.166	29.335	9.630
Vigili del fuoco	32.577	29.710	34.594
Regioni e autonomie locali	28.632	26.112	434.809
Ist. Formazione art.co musicale	35.412	32.296	9.221
Regioni a statuto speciale	35.759	32.612	90.141
Scuola	28.440	25.937	1.124.471
Agenzie Fiscali	37.444	34.149	49.693
Servizi sanitario nazionale	38.629	35.230	647.048
Corpi di polizia	40.378	36.825	305.928
Enti di ricerca	41.957	38.265	20.955
Forze armate	42.397	38.666	176.860
Università	43.463	39.638	94.974
TOTALE	**33.558**	**30.605**	**3.148.055**

Fonte: MEF, 2018.

Nel caso delle forme giuridiche per cui non è direttamente attribuibile la categoria di riferimento è stato considerato il reddito medio della categoria "totale". Per i comuni delle aree a statuto speciale si è fatto riferimento alla categoria "Regioni a statuto speciale" per determinare il reddito medio dei dipendenti degli enti territoriali.
Nella figura che segue si rappresenta la percentuale di reddito da lavoro dipendente pubblico sul totale del reddito da lavoro dipendente, a livello comunale. Si nota dalla figura una distribuzione del reddito da lavoro dipendente maggiormente concentrata sul versante privato nelle aree del nord del Paese, dove il tessuto produttivo è più intenso e diversificato, mentre più ci si avvicina alle aree del sud diventa sempre più sostanziale la componente di reddito da lavoro dipendente di matrice pubblica in rapporto al totale del reddito da lavoro dipendente.

Figura 6 – Incidenza percentuale del reddito da lavoro dipendente pubblico sul totale del reddito da lavoro dipendente



In particolare, la riduzione del reddito da lavoro dipendente è stata stimata tramite le relazioni concatenate tra la variazione del prodotto interno lordo (PIL), le variazioni del reddito complessivo ai fini IRPEF (RCI)[23] e del reddito da lavoro dipendente, escludendo gli effetti sul lavoro dipendente ascrivibili alla pubblica amministrazione determinati sulla base di quanto descritto in precedenza. La scelta di operare in riferimento al RCI anziché direttamente al RIAI è strettamente connessa alla struttura delle

23. Reddito complessivo ai fini IRPEF = somma dei redditi lordi (es. fabbricati, lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo etc.).

informazioni con cui il Dipartimento delle Finanze rende disponibili i dati relativi all'IRPEF. Per l'RCI è infatti disponibile la distinzione in sottocomponenti, mentre il RIAI è fruibile soltanto in aggregato complessivo.
La prima relazione che si è provveduto a stimare è quella tra il PIL e l'RCI. Volendo ancorare le variazioni del reddito alle variazioni delle determinanti macroeconomiche la relazione è stata stimata in maniera inversa, ovvero RCI funzione del PIL. Per quanto riguarda le informazioni inerenti al PIL sono stati utilizzati i dati ISTAT (Conti e aggregati economici nazionali annuali), con riferimento alla serie storica 2012-2018. Le informazioni sull'RCI sono invece state desunte, sempre in riferimento alla stessa serie storica, da fonte MEF-Dipartimento delle Finanze. Il modello di stima utilizzato è un modello di elasticità di tipo logaritmico (rif. Eq. *Log-elasticità*, da qui in poi denominato *Log-elasticità*) su base dati panel, in cui entrambe le grandezze sono utilizzate in termini procapite.
Nella Tavola 10: Modello di elasticità del reddito complessivo rispetto al PIL procapite (serie storica 2012-2018) vengono riportati i risultati derivanti dal modello di regressione stimato.

Tavola 10: Modello di elasticità del reddito complessivo rispetto al PIL procapite (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	15.883	15.632	1.02	0.3562
PIL procapite	0.7762	0.1528	5.08	0.0038

La conclusione che possiamo trarre dai risultati è che al variare di un punto percentuale del PIL procapite il RCI varia di 0,77 punti percentuale.
La seconda relazione esaminata è quella esistente tra il RCI e le sue singole componenti (escludendo quelle non direttamente afferenti al lavoro presente o passato[24]). I risultati della stima sono riportati nella Tavola che segue.

Tavola 11: Modello di elasticità del RCI rispetto alle singole componenti (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	10.974	0.02561	42.85	<.0001
Reddito da lavoro dipendente pubblico	0.06049	0.000953	63.47	<.0001

24. Sono stati esclusi i redditi relativi a terreni, fabbricati e a partecipazione.

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Reddito da lavoro dipendente privato	0.3952	0.002168	182.31	<.0001
Reddito di impresa e lavoro autonomo	0.1648	0.001622	101.60	<.0001
Reddito da pensione	0.4140	0.002942	140.69	<.0001

In questo caso il risultato ci mostra che la variazione di un punto percentuale del reddito da lavoro dipendente privato contribuisce a far variare il RCI di 0,3952 punti percentuale.
Determinato il segno e l'intensità di questa relazione si è provveduto poi a stimare come varia il reddito da lavoro dipendente (esclusa la componente pubblica) al variare del RCI. Anche in questo caso è stata stimata la relazione inversa ed è stato utilizzato il modello di *Log-elasticità* su base dati panel, in cui per entrambe le grandezze è stato considerato il valore procapite.

Tavola 12: Modello di elasticità del reddito da lavoro dipendente privato rispetto al RCI (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	DF	t Value	Pr > |t|
Intercetta	-27.721	0.06778	1,60E+04	-40.90	<.0001
RCI procapite	12.095	0.007218	1,60E+04	167.56	<.0001

I risultati ottenuti evidenziano che, al variare di un punto percentuale del RCI, il reddito da lavoro dipendente privato varia di 1,21 punti percentuale. È importante far notare che lo studio della variazione della componente di lavoro dipendente pubblico mostra, invece, un coefficiente di elasticità pari a -0,28. Questo significa che la componente reddituale di matrice pubblica sembra variare in senso opposto rispetto alle variazioni di RCI, a fronte di una variazione positiva superiore all'uno per il reddito da lavoro dipendente privato. Si potrebbe ragionevolmente supporre che il lavoro pubblico si comporti come una sorta di ammortizzatore economico rispetto agli effetti avversi della congiuntura.
Al fine di combinare le variazioni del reddito imponibile, ottenute attraverso la contrazione dei ricavi e l'aumento della cassa integrazione, con gli effetti derivanti dalla crisi congiunturale su larga scala risulta necessario stimare la relazione esistente tra RCI e RIAI. I risultati di questa stima, ottenuta sempre con il modello di *Log-elasticità*

su base panel riferito alle grandezze procapite, sono riportati di seguito.

Tavola 13: Modello di elasticità del RIAI rispetto al RCI (serie storica 2012-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	0.5592	0.005398	103.60	<.0001
RCI procapite	0.9375	0.000575	1630.61	<.0001

Sulla base della concatenazione degli effetti delle relazioni sopra descritte, prendendo a riferimento lo scenario previsto dalla nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef[25]) che prevede per il 2020 un calo del PIL reale italiano pari al 9%, la combinazione della variazione di reddito di impresa e di lavoro autonomo con quella del reddito da lavoro dipendente privato porta a stimare un decremento medio nazionale del RIAI dell'8,57%.

4.3.7.2. Relazione tra reddito e povertà

Per poter valutare gli impatti della crisi pandemica sulla finanza locale e in particolare sulle potenziali necessità di risorse nell'ambito del settore sociale è stata studiata la relazione esistente tra le variazioni del RIAI e l'incidenza della povertà assoluta[26]. La scelta di considerare come indicatore del grado di povertà l'incidenza della povertà assoluta, nonostante sia disponibile soltanto a livello di ripartizione territoriale, è da ascriversi a due principali ragioni: si tratta di un indice emanato direttamente dalla statistica ufficiale, per cui riconosciuto istituzionalmente, e inoltre è disponibile in serie storica.
I risultati della stima della relazione tra RIAI e incidenza della povertà assoluta, ottenuta sempre sulla base del modello di *Log-elasticità* sulla serie storica 2008-2018, sono illustrati nella Tavola che segue e rivelano che in corrispondenza di una diminuzione di un punto percentuale del RIAI si osserva un aumento di 1,09 punti percentuali dell'incidenza della povertà assoluta.

Tavola 14: Modello di elasticità della povertà assoluta rispetto al reddito imponibile (serie storica 2008-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	118.859	18.561	6.40	<.0001
RIAI procapite	-10.954	0.1983	-5.52	<.0001

25. http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf
26. ISTAT, https://www.istat.it/it/archivio/231263, serie storica 2008-2018

Un ulteriore evidente effetto della crisi economica collegata alla pandemia è da ascriversi a una marcata trasformazione del mercato del lavoro, con un forte aumento del tasso di inattività sancito da numerosi osservatori, primo tra tutti l'ISTAT. Per poter cogliere nel modello l'effetto di tale trasformazione è stata analizzata la relazione tra tasso di inattività[27] e incidenza della povertà assoluta, scorporando, a valle delle operazioni di stima, la componente di impatto legata alla correlazione tra tasso di inattività e reddito (risultata pari a 0,71). La modalità di stima è analoga a quelle descritte in precedenza, ovvero basata sul modello di Log-elasticità, con riferimento alla serie storica 2008-2018. I risultati sono esposti nella Tavola seguente.

Tavola 15: Modello di elasticità della povertà assoluta rispetto al tasso di inattività (serie storica 2008-2018)

Effect	Estimate	Standard Error	t Value	Pr > |t|
Intercetta	-27.974	0.8983	-3.11	0.0040
Tasso di inattività	12.417	0.2512	4.94	<.0001

Dalla combinazione delle due variazioni per effetto del RIAI e del tasso di inattività è stata ottenuta una variazione dell'incidenza della povertà assoluta per ciascun comune. Nello schema che segue è riportato in sintesi il processo di determinazione dell'incremento dell'incidenza della povertà assoluta per effetto della variazione delle leve descritte in precedenza.

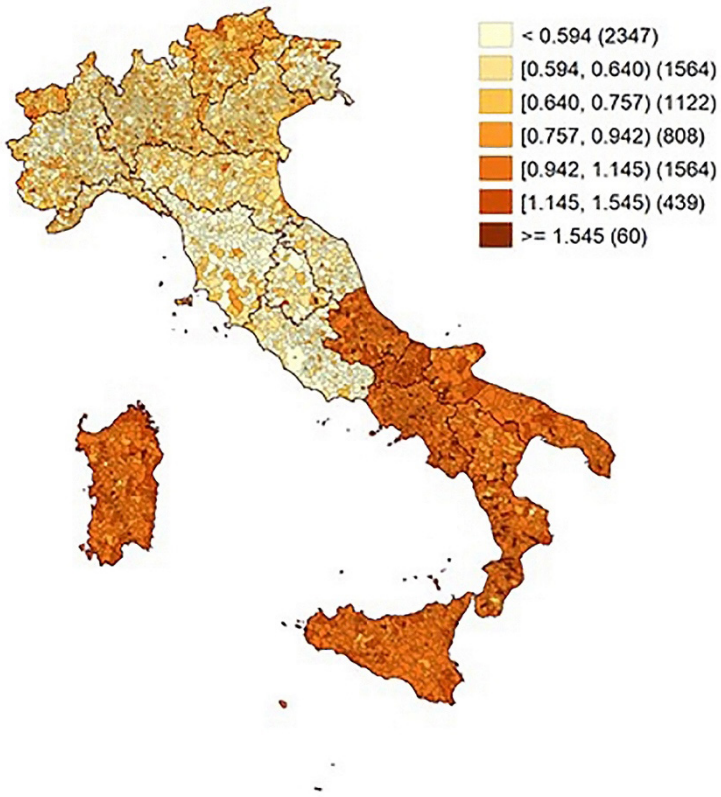
Figura 7 – Incremento della povertà assoluta a livello comunale

Per quanto riguarda la componente di variazione della povertà assoluta legata al tasso di inattività, il coefficiente di elasticità stimato e riportato nella Tavola 15: Modello di elasticità della povertà assoluta rispetto al tasso di inattività (serie storica 2008-2018),

27. ISTAT, Tasso di inattività: rapporto tra le persone non appartenenti alle forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento. Dati desunti da data warehouse, sezione lavoro e retribuzioni, serie 2008-2018

riproporzionato rispetto alla correlazione, è stato applicato ai differenziali dello stesso tasso tra il secondo trimestre 2020 e il secondo trimestre 2019 resi noti dall'ISTAT a livello regionale[28].
In sintesi, sulla base della metodologia illustrata in precedenza, si può affermare che lo scenario previsto dalla Nadef determina una stima dell'incidenza della povertà assoluta in aumento medio nazionale di 0,78 punti percentuale. Nella figura successiva si riporta l'incremento percentuale della povertà assoluta a livello comunale, determinato per effetto del calo reddituale e della crescita del tasso di inattività.

Figura 8 – Incremento percentuale della povertà assoluta a livello comunale



È importante sottolineare che l'incremento dell'incidenza della povertà assoluta dipende chiaramente anche dal valore base del livello di povertà assunto dal comune per effetto dell'appartenenza a una specifica ripartizione territoriale. Tale condizione, certamente in parte dovuta all'impostazione concettuale del modello, è da considerarsi ragionevole per effetto del fatto che la crisi economica innescata dal fenomeno pandemico si ripercuote su un territorio fortemente diversificato dal punto di vista delle risorse sistemiche e quindi più o meno a rischio di pesanti effetti nel medio-lungo periodo. Infatti, se è vero da un lato che il calo reddituale è più forte nelle aree del Paese a maggiore produttività, si può ragionevolmente supporre che queste aree siano anche quelle a maggiore resilienza economica di base. Sulla base dell'incremento dell'incidenza della povertà assoluta è stato poi determinato il numero di potenziali nuclei familiari bisognosi di assistenza per il contrasto alla povertà.

28. https://www.istat.it/it/archivio/247045

4.3.7.3. Stima dei maggiori fabbisogni di spesa

Si riporta di seguito la Tavola con le stime del numero di nuclei bisognosi di assistenza per il contrasto alla povertà nello scenario considerato, con le relative risorse necessarie stimate. La valutazione dell'ammontare di risorse è stata compiuta considerando un voucher mensile (275,07 €) pari alla metà di quello stabilito per il reddito di emergenza (REM). La ragione di tale scelta è da ascriversi anche al confronto con la spesa storica per nucleo familiare nel contrasto alla povertà mediamente sostenuta dai comuni italiani[29]. Il valore scelto per il voucher mensile si colloca in un range di valori compresi tra i sussidi medi storici sostenuti dai comuni per le famiglie in difficoltà e il valore previsto dal Governo per il reddito di emergenza. Il numero di mesi considerati per il sostegno è pari a 10, escludendo i mesi di gennaio e febbraio in cui il fenomeno pandemico non era ancora in essere.

Tavola 16 – Nuovi nuclei bisognosi e risorse stimate per il 2020

SCENARIO	Incremento percentuale medio della povertà assoluta	NUOVI NUCLEI BISOGNOSI	Risorse necessarie (valore ½ REM*)
Nadef (PIL 2020=-9%)	**0,78**	**194.404**	**534.746.264,77 €**

Gli effetti della pandemia sul sistema sociale sono da considerarsi più complessi di quelli strettamente legati alle valutazioni di natura economica e vanno analizzati tenendo presente ulteriori riflessi a tendere[30], come ad esempio:

- aumento della condizione di disagio psicologico sociale a causa del venire meno delle condizioni di sicurezza e stabilità economica;
- aumento delle condizioni di disagio psicologico individuale in risposta al trauma della perdita di persone care (zone più colpite);
- aumento delle condizioni di disagio specifiche dell'infanzia per effetto indiretto del disagio degli adulti (medio-lungo periodo).

Per poter cogliere questi ed altri effetti non direttamente misurabili sulla base delle valutazioni economiche è stata considerata un'espansione dell'incremento dei nuclei bisognosi pari al 25%, analogamente a quanto previsto dalla RT al decreto Rilancio per la determinazione dello stanziamento del REM.
Le risultanze di questa espansione sono riportate nella Tavola seguente.

29. Cfr. ISTAT 2016, spesa media per utente servito nel contrasto alla povertà pari a 637,13€ annui. SIOPE 2019, spesa per sussidi in rapporto ai nuclei familiari in povertà assoluta pari a 420,51€ annui.
30. Cfr. Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" – Individui e famiglie (pag. 40-44) La valutazione su base provinciale è resa obbligata in assenza dei dati di contagio per singolo comune. Fonte: Protezione civile e Ministero della Salute.

Tavola 17 – Nuovi nuclei bisognosi espansi del 25% e risorse stimate 2020

SCENARIO	NUOVI NUCLEI BISOGNOSI	Risorse necessarie (valore ½ REM)
Nadef (PIL 2020=-9%)	243.005	668.432.832,16 €

Al fine di tenere conto dei maggiori bisogni delle aree più fortemente colpite dalla pandemia, nel riparto dei nuovi nuclei bisognosi frutto dell'espansione, il 2,5% è stato attribuito sulla base del peso dei casi effettivi di contagio riscontrati nella provincia di appartenenza[31] del comune sul totale dei casi effettivi di contagio italiani. Tale peso è stato poi ulteriormente ponderato sulla base del numero dei nuclei familiari del comune sul totale dei nuclei della provincia.
Tramite l'articolo 2 dell'OCDPC n.658 del 29 marzo 2020 ai comuni sono state assegnate risorse finalizzate a garantire alle famiglie del territorio un sostegno in termini di solidarietà alimentare. Le risorse complessive assegnate ammontavano a 400 milioni di euro.
Le ulteriori spettanze per ciascun ente sono state calcolate, attraverso la metodologia descritta, sulla base della differenza tra il valore stimato di maggiore fabbisogno di spesa e il valore dei contributi già ricevuti per la solidarietà alimentare. Nel caso in cui l'ente, sulla base della stima dei maggiori fabbisogni di spesa, è risultato aver ricevuto contributi superiori a quelli stimati, tale eccedenza è stata azzerata. Il valore cumulato delle somme in eccedenza è risultato pari a 643.245,26 euro.
Nella Tavola successiva si riportano le stime di maggiori risorse necessarie per il complesso del comparto sulla spesa sociale, tenuto conto dei contributi già erogati dallo Stato.

Tavola 18 – Nuovi nuclei bisognosi espansi del 25% e maggiori risorse stimate 2020

SCENARIO	NUOVI NUCLEI BISOGNOSI	Maggiori risorse necessarie
Nadef (PIL 2020=-9%)	243.005	269.087.993,67 €

4.3.7.4. Funzioni non fondamentali (servizi a domanda individuale)

Per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, analizzate seppure non previsto dalla versione a legislazione vigente dell'art. 106, sono stati valutati i possibili impatti del periodo di *lockdown* sulle spese ad esse legate.
Per queste funzioni è stata rilevata una diminuzione di spesa per una serie di attività catalogate tra i servizi a domanda individuale, in particolare la fornitura di spazi sportivi, culturali ecc. Per questa tipologia di servizi non è stato previsto di applicare una percentuale di riduzione delle spese proporzionata in base al periodo di chiusura

31. La valutazione su base provinciale è resa obbligata in assenza dei dati di contagio per singolo comune. Fonte: Protezione civile e Ministero della Salute.

delle attività, in quanto le spese di manutenzione e di gestione in quel periodo sono state comunque sostenute dagli enti anche se le attività erano sospese.
Considerato che le voci di spesa relative alle funzioni non fondamentali sono soltanto in parte correlate alle entrate, poiché ascrivibili solo parzialmente ai servizi a domanda individuale, è stato stabilito di considerare come minori spese soltanto la metà delle minori entrate stimate. Inoltre, allineando i dati a quelli delle entrate utilizzati ai fini del riparto, è stata effettuata una normalizzazione delle minori spese affinché non fossero superiori a 14,17 euro per abitante.
Per le funzioni non fondamentali si è stimata una minore spesa pari a 65,35 milioni di euro.

4.3.7.5. Scelte applicative nella determinazione delle risorse assegnate

Come specificato nella premessa, lo sviluppo del presente lavoro di valutazione delle variazioni di spesa è da intendersi nella primaria finalità di rispondere al dettato normativo previsto dall'*art. 106* ed è stato prodotto per rispondere al ruolo di supporto tecnico, previsto per SOSE dalla norma stessa, nell'ambito della determinazione dei fabbisogni di ristoro e dei criteri di riparto dei ristori stessi. In questa attività SOSE ha cooperato con il *Tavolo di confronto* previsto dal dettato normativo, sotto il costante coordinamento della Ragioneria Generale dello Stato.
Tutte le valutazioni sopra esposte sono state discusse nell'ambito del *Tavolo di confronto* e hanno contribuito, in maniera sostanziale, alla valutazione dei margini di copertura del primo fondo previsto dal Legislatore (*art. 106*) e di dimensionamento del fondo suppletivo previsto dall'art. 39 del D.L. n. 104/2020 (*art. 39*), entrambi pensati dallo Stato per il ristoro degli enti locali a compensazione e sostegno rispetto agli aggravi connessi al fenomeno pandemico.
Per quanto riguarda le scelte di natura applicativa, ai fini della determinazione dei criteri di riparto dei suddetti fondi, le valutazioni lato spesa sono state incrociate con le stime delle perdite di entrata maturate in seno ai lavori del *Tavolo di confronto*. Da tale processo di confronto e dallo scambio costante intercorso nell'ambito dei lavori del suddetto tavolo è emersa la determinazione di alcune scelte di natura applicativa che hanno previsto, talvolta, una rimodulazione degli effetti delle risultanze sulla spesa sopra esposte[32].
La Tavola 19, che segue, rappresenta le diverse stime di SOSE, relative alle maggiori e minori spese di competenza, confrontate con le maggiori e minori spese considerate e approvate dal *Tavolo di confronto.* Per alcune voci di spesa le differenze tra la stima SOSE e i valori applicati dipendono da una diversa applicazione delle normalizzazioni o dall'effetto determinato dalle minori/maggiori spese riconosciute alle Unioni di comuni e alle comunità montane. In altri casi invece il *Tavolo di confronto* ha scelto un orientamento più prudente rispetto alle stime SOSE. Se si osservano le variazioni relative ai s.d.i., a supporto dell'istruzione e dell'asilo

32. Per tutti i dettagli relativi alle stime sulle perdite di entrata e per le scelte di natura applicativa lato spesa, effettuate dal Tavolo tecnico, nel contesto del riparto dei fondi di cui all'art. 106 e all'art. 39, si rinvia ai decreti del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 luglio 2020 (Allegato A – Nota metodologica Comuni), dell'11 novembre 2020 (Allegato A – Nota metodologica Comuni) e del 14 dicembre 2020 (Allegato A – Nota metodologica Comuni).

nido, si può notare che la stima SOSE prevedeva una minore spesa pari a 413 milioni di euro, pari al 100% delle minori entrate, mentre il *Tavolo di confronto* ha optato per una stima più prudente, calcolando le minori spese sulla base del 75% delle minori entrate relative. Con questa variante applicativa le minori spese relative a questo comparto sono state ridotte e portate a 328,10 milioni di euro. Lo stesso principio basato sulla prudenza è stato applicato per le riduzioni di spesa relative ai s.d.i. riferiti ai sevizi sportivi e culturali; per stabilire le minori spese, il *Tavolo di confronto* ha deciso di applicare una percentuale del 25%delle minori entrate registrate nel settore, prevedendo inoltre una clausola di salvaguardia specifica legata all'impatto delle presenze turistiche su ciascun territorio. Nella Tavola 19 si nota che i risparmi di spesa previsti da SOSE, per questa tipologia di servizi, era pari a 65,3 milioni di euro mentre il tavolo ha scelto di ridimensionare la previsione di tali risparmi portandoli a 35,7 milioni di euro.
Per il settore sociale le maggiori spesa stimate da SOSE, pari a 269 milioni di euro, sono state riproporzionate su una maggiore spesa pari a 250 milioni di euro.
La maggiore spese stimate da SOSE per la sanificazione delle scuole e degli asili nido non sono state considerate dal tavolo di confronto per il riparto delle risorse previste dall'art. 106 del DL. 34/2020 e dall'art.39 del DL. 104/2020, in quanto per queste attività sono stati previsti dei ristori specifici.
Uno degli aspetti affrontati dal *tavolo di confronto* è stato quello delle risorse necessarie ai comuni per garantire la ripartenza scolastica di settembre, in particolare sul versante del trasporto degli studenti. L'obiettivo era quello di garantire il servizio scuolabus con mezzi adeguati, sia come numero che come capacità dei mezzi, al fine di preservare un corretto distanziamento sociale, ma anche quello di supportare tutte le attività che potevano incidere con la mobilità degli studenti.
Con mobilità degli studenti si è inteso considerare, oltre ai maggiori costi per garantire scuolabus adeguati, anche le spese per potenziare il trasporto pubblico locale nelle fasce orarie interessate dal trasporto degli studenti. Nella stima dei maggiori costi sono state considerate anche tutte quelle attività che i comuni mettono in atto per garantire la mobilità dei ragazzi come il "pedibus", attività che prima della pandemia venivano erogate grazie al supporto di anziani e del volontariato, ma che a seguito della pandemia è stato necessario affidare a ditte esterne o a cooperative.
La stima per valutare le risorse aggiuntive necessarie per il potenziamento dei "servizi per la mobilità", elencati sopra, è stata determinata, in sede di Tavolo di confronto, partendo dalla spesa complessiva per trasporto scolastico registrata nel 2019 dai Comuni, a cui è stata applicata una percentuale del 30% di incremento, giungendo così a una stima di una maggiore spesa di circa 150 milioni di euro.

Tavola 19 – Tabella riepilogativa sintetica delle variazioni di spesa stimate da SOSE e la parte considerata nella ripartizione del fondo ristori

Descrizione spesa	Riduzioni di spesa Stima SOSE fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Aumenti di spesa Stima SOSE fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Riduzioni di spesa approvate dal tavolo (previsto dall'art. 106) relative al fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Aumenti di spesa approvate dal tavolo (previsto dall'art. 106) relative al fondo art. 106 DL 34 e art. 39 DL 104	Note esplicative
	milioni di €	milioni di €	milioni di €	milioni di €	
Minori spese per buoni pasto, straordinari e utenze periodo lockdown	-240	0	-233	0	Variazione per effetto delle normalizzazioni, compreso il dato delle Unioni di comuni e Comunità montane.
Servizi di trasporto ripartenza scolastica	0	0		150	Spese aggiuntive per potenziare i servizi del trasporto studenti e per garantire il distanziamento nel periodo settembre - dicembre 2020
Istruzione (s.d.i.) e sanificazione e centri estivi	-319	28	-328	0	Servizi a domanda individuale di istruzione e nido minore spesa calcolata moltiplicando il valore della minore entrata al 75%. Comprese Unioni di comuni e comunità montane e normalizzazioni.
Asili Nido (s.d.i.) e sanificazione	-94	76		0	
Sociale escluso nido	0	269	0	250	Metodo di ripartizione SOSE, integrato con indice di deprivazione, applicato ad un fondo di 250 milioni.
Totale spesa funzioni non fondamentali (s.d.i.)	-65	0	-36	0	Servizi a domanda individuale relativi agli impianti sportivi, alla cultura e alle funzioni non fondamentali, minori spese calcolate sulla base delle minori entrate al 25%. Comprese Unioni di comuni, comunità montane e normalizzazioni.
Totale	**-718,1**	**372,9**	**-596,3**	**400**	

In sintesi, le stime delle minori entrate per i comuni ammontano a circa 4.050 milioni di euro per il periodo marzo-dicembre 2020, a cui si aggiunge la perdita di gettito stimata per il periodo gennaio-febbraio 2021 pari a circa 165 milioni di euro. La stima non include la perdita di gettito relativa all'imposta di soggiorno, in quanto interamente soddisfatta dalle specifiche risorse di cui all'articolo 180 del D.L. n. 34/2020 (400 milioni), con eccezione dei comuni del territorio della Provincia Autonoma di Bolzano che non hanno beneficiato del richiamato ristoro specifico.
Il D.L. 34/2020 ed il D.L. 104/2020, in aggiunta ai ristori specifici per l'imposta di

soggiorno, hanno previsto interventi di ristoro specifici per IMU e tassa di occupazione del suolo pubblico, per un ammontare complessivo di 379,4 milioni di euro. A cui vanno aggiunte le ulteriori risorse finalizzate ai ristori per IMU disposte dall'articolo 9, D.L. n. 137/2020 e dall'articolo 5, D.L. n. 149/2020, pari a 144,1 milioni di euro, non considerate all'interno delle stime in quanto non sono ancora stati definiti i riparti specifici.
La stima delle minori entrate per l'anno 2020, tenendo conto dei ristori sopra richiamati, ammonterebbe a circa 3.670 milioni di euro.
Per quanto riguarda la componente spesa, ai fini della stima complessiva per l'anno 2020, anche alla luce degli andamenti delle spese reali dei comuni, le minori spese considerate sono state pari a circa 600 milioni di euro e le maggiori spese, relative al sociale e alla scuola, pari a circa 400 milioni di euro.
Occorre, poi, aggiungere anche gli interventi specifici a copertura delle maggiori spese, con particolare riferimento ai 65 milioni di euro per la sanificazione (art. 114, DL 18/2020), ai 28,63 milioni di euro per la polizia locale (art. 115, DL 18/2020 e art. 23, DL 34/2020), ai 150 milioni di euro per i centri estivi (art. 105, DL 34/2020), ai 240 milioni di euro per i comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza (artt. 112 e 112-bis, DL 34/2020) e, da ultimo, ai 400 milioni di euro per i buoni alimentari (art. 107, DL 34/2020). Tali interventi sono già stati ricompresi nelle stime di minori/maggiori spese sopra citate.

Tavola 20 – Tabella riepilogativa sintetica di entrate, spese e ristori

Comuni	
Descrizione	**Importo**
Minori entrate stimate	4.050,00
Ristori specifici	-379,4
Differenza tra minori spese e maggiori spese	-200
	3.470,00

Ciò premesso, il comparto dei comuni, tenendo conto che il fondo disponibile è pari a 4.220 milioni ha ricevuto, per l'anno 2020, 750 milioni di euro in più rispetto al fabbisogno stimato.

4.4. INIZIATIVE DEI COMUNI[1]

4.4.1. La risposta dei Comuni all'emergenza Covid-19 raccontata in prima persona: sintesi della raccolta di buone pratiche "I Servizi Sociali al tempo del Coronavirus: pratiche in corso nei Comuni italiani"

La risposta dei Comuni all'emergenza sociale, che ha seguito quella sanitaria, oltre al recepimento delle indicazioni centrali, si è concretizzata in una varietà di iniziative spontanee, che ha coinvolto, insieme ai servizi sociali, ampie fasce di popolazione. Sono state realizzate nuove forme di vicinanza alle persone, alle famiglie, in alcuni casi coinvolgendo attivamente la comunità locale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'ANCI, con il supporto della Banca Mondiale, hanno voluto approfondire tali iniziative, attraverso una rilevazione aperta a tutti i Comuni, per raccogliere esperienze e buone prassi.

La raccolta delle pratiche: tempi e modalità di rilevazione

L'8 maggio 2020 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha inviato una Lettera agli Ambiti territoriali e ai servizi sociali dei Comuni[2], che ha dato il via ad una rilevazione online per segnalare i servizi e le iniziative virtuose realizzate dai territori. Le risposte da parte dei territori sono state alcune centinaia. Sono state rappresentate idee e progetti avviati mentre l'Italia viveva il *lockdown* nazionale, con innovazioni e capacità di modificare in maniera flessibile le proprie modalità di intervento per raggiungere tutti, soprattutto le fasce di popolazione più fragile. I territori hanno raccontato di come si sono confrontati con nuove modalità di lavoro e di interazione con i cittadini, prefigurando migliorie nel processo complessivo di digitalizzazione della PA e di come hanno rafforzato reti di collaborazioni esistenti e ne hanno create di nuove. Tutto questo è stato raccolto in un volume, pubblicato sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e su quello dell'ANCI il 7 luglio 2020, dal titolo: "I Servizi Sociali ai tempi del Coronavirus: pratiche in corso nei Comuni italiani" che raccoglie 233 pratiche provenienti da tutte le regioni d'Italia.[3]

---

1. A cura di: Angelo Marano (Ministero del lavoro e delle Politiche sociali); Alessandra Marini, Elvira Zaccari, Ettore Vittorio Uccellini, Paolo Tomasin, Daniela Mesini, Giovanni Conigliaro e Andrea Pugliese (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale).
Per ulteriori approfondimenti si vedano anche i paragrafi 3.3.1.3. Il sistema dei servizi sociali in mezzo al guado e 3.3.1.4. Evoluzione dei servizi in tempi di Covid-19 normativa di riferimento e sua attuazione
Il presente contributo è stato redatto dalla Direzione generale per la lotta alla povertà del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale nell'ambito dell'Accordo di Partenariato per Servizi di Consulenza (PAAS) tra la Banca e il Ministero, per l'assistenza all'attuazione del Reddito di Inclusione (REI) e del Patto per l'Inclusione Sociale del Reddito di Cittadinanza (PaIS-RdC) in Italia. Il contributo fa parte delle attività incluse nella componente di progetto "I.4 – Supporto alle Comunità di Pratica". I risultati, le interpretazioni e le conclusioni formulate sono da attribuire esclusivamente agli autori
2. https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Invito-raccolta-esperienze-servizi.pdf.
3. https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Rafforzamento-servizi/Documents/I-Servizi-Sociali-al-tempo-del-Coronavirus.pdf.
La rilevazione è incentrata sulle prassi virtuose, riguarda i Comuni e gli Ambiti che hanno aderito compilando il form online, dunque presenta una certa disomogeneità a livello quantitativo e non consente di considerare le risposte pervenute rappresentative dal punto di vista statistico. Tuttavia, la numerosità delle segnalazioni pervenute offre un'occasione per tentare di cogliere alcune caratteristiche delle trasformazioni in atto nel sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e può fornire spunti per avviare ulteriori riflessioni volte a cogliere i

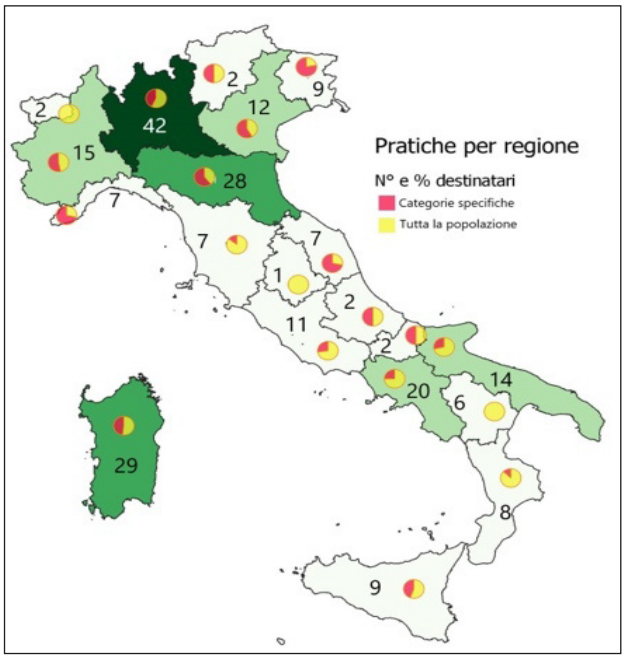
Analizzando le schede[4], notiamo innanzitutto che la Lombardia, la regione più colpita dalla prima ondata, è anche la regione che ha partecipato alla rilevazione con il maggior numero di pratiche (42), seguita da Sardegna (29), Emilia Romagna (28) e Campania (20). Rapportando, però, questo dato al numero di Comuni presenti per regione, quella con l'incidenza più alta è l'Emilia Romagna (8,54 pratiche ogni 100 comuni), seguita da Sardegna (7,69) e Puglia (5,45). Se guardiamo, invece, le pratiche attivate rispetto agli abitanti per regione, è la Sardegna ad avere l'incidenza più alta (una pratica ogni 56mila abitanti), seguita dalla Valle D'Aosta (una ogni 63mila abitanti) e dalla Basilicata (una ogni 93mila abitanti). All'estremo opposto troviamo l'Umbria con una sola pratica per l'intera sua popolazione residente (880mila persone) (Figura 2).
La maggior parte delle esperienze raccontate nel volume (65%) è stata **promossa da Comuni**, identificando così anche il perimetro territoriale in cui le iniziative sono state realizzate. Un quarto (54 pratiche) ha visto come titolare l'ente gestore dell'Ambito territoriale sociale. Alcune pratiche sono state infine promosse da Unioni o Consorzi intercomunali e da altri Enti pubblici (ASL, Province Autonome, Regioni, INAIL, ecc.)
La maggioranza relativa degli interventi realizzati ha come **destinatari** specifiche categorie di beneficiari, identificate su base anagrafica o di bisogno: anziani, persone con disabilità, minorenni, colpiti dall'emergenza Covid, percettori del RdC. Nel 40% dei casi si rivolgono, invece, all'intera popolazione di cittadini. Nei casi residui il riferimento prioritario ad un determinato target non esclude il resto della popolazione.
Per quanto riguarda **i fondi** cui hanno fatto riferimento, notiamo che c'è stato prevalentemente un mix di risorse, pubbliche e private. Il 60% delle pratiche ha impiegato i fondi propri degli enti titolari. Altri fondi utilizzati sono stati: Fondo povertà, PON Inclusione, Fondo Solidarietà Alimentare. Diversi Comuni o Ambiti hanno raccolto donazioni da singoli cittadini, enti del terzo settore e anche da imprese.
Andando, invece, ad analizzare e sintetizzare i contenuti delle attività oggetto delle pratiche stesse, notiamo che le costanti delle iniziative messe in campo sono state:

- una repentina introduzione o una flessibile rimodulazione di servizi alla persona, accompagnate dalla sperimentazione di nuove modalità di lavoro;
- un aumento dell'uso di strumentazione e comunicazione digitale e una diversificazione delle modalità di informazione e interazione tra cittadini e attori istituzionali;
- una maggiore collaborazione con i servizi territoriali, attraverso l'avvio o la formalizzazione di reti di intervento sociale.

cambiamenti in corso.

4. Le 233 pratiche che compongono il volume sono raccontate attraverso singole schede, una per ciascun partecipante, ognuna divisa in due colonne: nella colonna sinistra sono inserite le informazioni derivanti dalle domande a risposta chiusa, mentre nella colonna destra sono inserite le informazioni maggiormente descrittive dal punto di vista narrativo. Le informazioni presenti nella colonna di sinistra riguardano Comune o Ambito, Regione, titolarità dell'iniziativa, partner, settore, di intervento, destinatari, personale impiegato, fonte di finanziamento, novità o rimodulazione, avvio, orari e link di riferimento. Nella colonna destra troviamo titolo e descrizione della pratica, strumenti e tecnologie utilizzate, comunicazione, feedback e sviluppi futuri.

Figura 2: Distribuzione per regione delle pratiche e suddivisione dei destinatari



Fonte: elaborazioni grafiche su dati della rilevazione

I contenuti delle pratiche tra attivazione di nuovi servizi e rimodulazione degli esistenti

La rilevazione ha voluto prima di tutto indagare la dimensione della novità delle pratiche di erogazione e gestione dei servizi forniti dagli Enti che hanno partecipato all'indagine, tanto che questo, oltre alla differenziazione per regione, è stato l'unico criterio distintivo utilizzato nel volume[5].Il 43% sono dichiarate come *nuove pratiche* (101 su un totale di 233), seguite dal 40% di pratiche *rimodulate e/o rafforzate* per rispondere al meglio all'emergenza pandemica e, infine, dal 16% di pratiche che hanno previsto sia il rafforzamento che l'introduzione di elementi di innovatività (di seguito *miste*).

Ciascun Ente ha realizzato interventi diversificati e compositi in risposta ai differenti bisogni della popolazione durante la fase di emergenza, ma anche in base al differente status in cui si trovavano quando l'emergenza è scoppiata: possiamo ascrivere a questo le differenze che notiamo tra i livelli di innovatività dei servizi attivati o rimodulati, con una fetta dei primi che attiene ad attività di base o essenziali.

L'analisi per tipologie di attività previste dalle singole pratiche evidenzia come l'87% delle attività descritte (pari a 433 su 495) si concentri in 7 tipologie di servizi ed interventi:

- consegna pasti, farmaci e beni di prima necessità (il 23% pari a 115);
- ascolto, *counselling* e supporto psicologico (il 22% pari a 108);
- sostegno educativo e altre attività educative (il 13% pari a 65);

5. Le pratiche segnalate dai Comuni e dagli Ambiti Territoriali Sociali sono state suddivise in tre categorie contraddistinte, per una più agevole lettura, da colori diversi: rosso per i servizi completamente nuovi; azzurro per i servizi esistenti, ma rafforzati o rimodulati per rispondere in maniera flessibile all'emergenza; verde per i servizi misti, ovvero un intervento composito che racchiude entrambe le precedenti categorie.

- buoni spesa (il 10% pari a 50);
- assistenza domiciliare (9% pari a 44);
- segretariato sociale telefonico/servizi informativi (il 7% pari 36);
- erogazione di contributi economici (3% pari a 15);
- il restante 12% (pari a 62 pratiche) afferisce a servizi di diversa natura.

Un approfondimento delle prime due aree, che rappresentano il 45% delle attività messe in campo, evidenzia come la prima - consegna pasti, farmaci e beni prima necessità - sia considerata un'attività nuova per il 45% dei casi (52), un rafforzamento per il 34% (40) e mista (pratiche rafforzate con introduzione di elementi di innovatività) per il 20% (23). In merito alla seconda - ascolto, *counselling* e supporto psicologico - le attività sono considerate in egual misura nuove (38% pari a 42) e rimodulate/rafforzate (38% pari a 42), miste pari a 22% (24).

Seppur il campione di 233 pratiche volontariamente segnalate non sia rappresentativo della totalità dei servizi attivati, in queste attività possiamo prima di tutto notare una "risposta" del servizio sociale coerente con la "domanda" di bisogno della popolazione durante la prima emergenza, tra gli altri il bisogno di compagnia e supporto psicologico, così come emerge anche da altri studi[6]. Nell'indagine svolta notiamo, ad esempio, che chi ha attivato *ex novo* servizi di **ascolto, *counselling* e supporto psicologico** lo ha fatto a seguito di segnalazioni da parte di altri attori facenti parte della rete territoriale. Esemplificativo il caso del Distretto sanitario di Fano nelle Marche, che ha attivato un servizio telefonico di sostegno psicologico per le persone anziane senza una rete parentale "*a seguito delle segnalazioni dei volontari della Protezione Civile che, portando loro cibo e medicine, hanno avuto modo di ascoltare il loro bisogno di vicinanza per contrastare sentimenti di solitudine e di paura*". L'attivarsi per dare vicinanza e fare compagnia, per offrire informazioni, supporto e indirizzare verso servizi adeguati in risposta alle necessità personali, da parte dei servizi sociali, ne confermano così il ruolo primario di sentinelle del territorio, dei bisogni individuali e familiari e di accompagnamento della persona, che si è rivelato ancor più importante nel periodo emergenziale[7].

Lo stesso servizio di *ascolto, counselling e supporto psicologico* in Comuni e Ambiti in cui era già esistente è stato rafforzato o rimodulato, principalmente attraverso: estensione dell'orario d'ufficio; potenziamento del personale; maggiore collaborazione con le realtà territoriali[8] o organizzazione del personale esistente in equipe, come nel caso dell'Unione dei Comuni Vallata del Tronto, nelle Marche, che ha dato avvio ad un'Equipe Psicosociale di emergenza 24 ore su 24 a disposizione dei cittadini per offrire un aiuto specialistico "*capace di rispondere ai bisogni psico-sociali di quanti erano esposti ad un livello molto elevato di stress e che vivevano situazioni di estrema preoccupazione*". Spes-

6. Si veda ad esempio "Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia", Caritas italiana, pag 18: "Si rileva un evidente aumento durante il lockdown del "disagio psicologico-relazionale" (86,4%), di problemi connessi alla "solitudine" (82,2%) e di forme depressive (77,5%)".

7. Si vedano anche il Comune di Nuoro in Sardegna, che ha attivato un centro di ascolto telefonico "dedicato a tutte le persone che hanno bisogno di parlare, lenire l'isolamento, avere informazioni, esprimere preoccupazioni. Il servizio offre ascolto e indirizza verso i servizi territoriali più adeguati a rispondere alle richieste espresse" e il Comune di Russi in Emilia Romagna che ha avviato il progetto #Tifacciocompagnia con lo scopo dichiarato di "creare una relazione a distanza – tramite colloquio telefonico – finalizzata alla compagnia, al conforto e alla eventuale rilevazione di necessità e di aiuto che dovessero sopraggiungere".

8. Si vedano ad esempio il Comune di Palmas Arborea in Sardegna, il Comune di Thiene in Veneto e il Comune di Vedano Olona in Lombardia.

so il rafforzamento c'è stato anche rispetto all'utenza, con un'erogazione dei servizi a favore di nuovi nuclei familiari, ovvero non seguiti precedentemente o a favore di categorie specifiche, come anziani e disabili[9].

Nuove modalità di lavoro e di comunicazione: l'uso del digitale

Ancora più frequentemente, il servizio è stato rimodulato in base al mezzo utilizzato, ovvero molti servizi di base svolti in presenza sono stati erogati da remoto, o tramite telefono, a volte anche con linee attivate ad hoc[10] oppure attraverso l'uso di strumentazione digitale: PC, smartphone, piattaforme di videoconferenze, sistemi di messaggistica istantanea.

Il digitale è stato senz'altro il vero protagonista di questo cambiamento imposto dal *lockdown*. Consentendo di limitare i disagi legati all'obbligo di distanziamento fisico e alla chiusura di molti uffici in tutta Italia, si è imposto anche nel lavoro quotidiano dei servizi sociali, portandoli ad un ripensamento di molti servizi di base, alla riproposizione online di attività da sempre erogate in presenza, alla sperimentazione di tecnologie e piattaforme che consentissero servizi a distanza per soddisfare nuovi bisogni.

Su 233 pratiche censite nella raccolta, 138 hanno fatto uso di tecnologie digitali e le hanno utilizzate principalmente per:

- lavoro in *smart working* e organizzazione interna ed esterna;
- interazione con l'utenza per l'erogazione dei servizi;
- informazione e comunicazione all'utenza.

Come per altri settori, il digitale è stato soprattutto usato per il **lavoro da remoto degli operatori**. Videomessaggi e videochiamate sono stati largamente utilizzati nelle comunicazioni tra operatori nella modalità 1 a 1 o per la gestione di riunioni. Alcuni Comuni e Ambiti territoriali hanno da subito proceduto a una riprogettazione complessiva dei servizi e definito una strategia sull'uso del digitale che in molti casi, come è spesso auspicato nella rilevazione, avrà continuità nel tempo[11]. Esemplificativo il caso del Comune di Reggio Emilia, in cui si è proceduto a una ridefinizione complessiva dei servizi di ascolto e presa in carico diffusa, attraverso l'impiego del digitale sia nel coordinamento interno che con l'utenza, il tutto accompagnato da un investimento sulla strumentazione: "il sistema informativo Garsia in dotazione ai servizi ha consentito il lavoro agile e gli scambi di dati con i partner. Incontri virtuali tramite il sistema Lifesize hanno consentito riunioni quotidiane di coordinamento con i partner. Gli smartphone, forniti immediatamente agli operatori, hanno consentito le videochiamate con gli utenti".

Sono numerosi i casi di uso dei dati in Cloud nelle diverse forme - Google Drive in generale, in altri casi su applicazioni specifiche dei Comuni - per ottimizzare processi e condividere dati a cui potessero avere accesso diversi servizi. Ad esempio, per sincronizzare calendari e impegni con le Assistenze, la Caritas, la Protezione Civile e le associazioni di volontariato.

9. Si vedano ad esempio Comune di Serra San Bruno in Calabria e il Comune di Santa Maria a Vico in Campania.
10. Vedi Comune di Samugheo in Sardegna e Castiglione del Lago in Umbria.
11. Ad esempio, si veda il Comune di Marnate in Lombardia, che ha fatto largo uso del digitale soprattutto a livello amministrativo e organizzativo e che, riguardo alla continuità degli interventi, ha espresso "l'intenzione di riflettere sui nuovi modelli organizzativi di lavoro come il potenziamento dello smart working e il potenziamento della formazione mediante webinars".

Piattaforme collaborative sono state utilizzate dai Comuni per assicurare la partecipazione dei vari stakeholder del territorio, sia per un'analisi condivisa della situazione emergenziale che nella co-progettazione di soluzioni e servizi. Di rilievo il caso del Comune di Padova in Veneto che ha realizzato, ad uso esclusivo degli operatori, su *Google Maps,* la georeferenziazione degli anziani bisognosi di supporto, mentre, per quanto riguarda i sistemi informativi già in uso presso i servizi sociali, il *lockdown* ha visto un aumento dell'uso del GePI, il gestionale dei Patti per l'inclusione sociale, per la gestione dei beneficiari Rdc, come descritto ad esempio dall'ambito Territoriale Sociale di Galatina in Puglia.
Rispetto all'uso del **digitale nell'interazione con l'utenza per l'erogazione dei servizi**, notiamo che sono stati implementati svariati sistemi quali: moduli online sui siti dei Comuni; raccolta di domande spedite a mezzo e-mail attivate per lo scopo; invio di moduli cartacei, fotografati via Whatsapp a numeri telefonici dedicati e altro.
Ad esempio, prendendo come riferimento le prime due tipologie di attività sopracitate, il 53%[12] che ha usato il digitale nelle attività di consegna pasti, farmaci e beni prima necessità, lo ha fatto prevalentemente attraverso sistemi di messaggistica istantanea per il coordinamento interno degli operatori e dei volontari, ma anche per raccogliere le domande dell'utenza, come nel caso del Comune di **Pantelleria**, in Sicilia, dove la presentazione della richiesta per i pacchi spesa è avvenuta tramite il sistema di messaggistica WhatsApp: i richiedenti sono stati contattati telefonicamente per la compilazione di una scheda (ovvero per l'acquisizione di dati quali composizione reale del nucleo familiare, redditi percepiti prima e durante l'emergenza ecc.) che è stata poi visionata dall'Assistente sociale per la redazione di un progetto socio economico personalizzato (PSEP) e la conseguente consegna di pacchi spesa.
Il 64% ha usato il digitale per i servizi di ascolto, counselling e supporto psicologico, attività tradizionalmente svolte in presenza ma che durante il lockdown hanno potuto continuare a svolgersi da remoto o attraverso il semplice mezzo telefonico o attraverso il ricorso a videochiamate. Questa nuova modalità, che si è scontrata con una iniziale perplessità dei professionisti del settore, preoccupati di intaccare la forte base relazionale che caratterizza tali servizi, ha poi, invece, dato risultati positivi. Nelle pratiche lo riscontriamo ad esempio nel caso del Comune di Genzano di Lucania in Basilicata in cui "*lo spazio di ascolto telefonico, nato a seguito di autorizzazione allo smart working dopo l'impedimento a recarsi presso le sedi dei Servizi Sociali nei diversi Comuni, oltre ad aver consentito agli operatori di continuare ad avere contatti con l'utenza Rdc e quindi proseguire in modalità smart il lavoro di Analisi dei bisogni,* ***è stata una opportunità per tutti i cittadini, un punto di riferimento sicuro***" e nei casi dei Comuni di Beinasco, Bruino, Orbassano, Piossasco, Rivalta di Torino e Volvera in Piemonte che, avendo fatto uso di piattaforme informatiche sia per le attività a distanza (Skype, GoToMeeting, Meet, Zoom) sia per il contatto con l'utenza (telefono, videochiamate e messaggistica WhatsApp), hanno fornito importanti riscontri: "***I beneficiari hanno apprezzato le videochiamate dagli operatori.*** *Laddove esisteva già una relazione, tale modalità di contatto ha anche consentito di approfondirla. Per contro, in assenza di pregressa relazione, risulta molto difficile e con esiti superficiali l'aggancio con le persone e l'avvio di interventi di sostengo*

12. 61 attività su 115, così distinte: 26 nuove prassi, pari al 42,62%, 25 prassi rafforzate pari al 40,98%, 10 prassi miste pari al 16,39%.

educativo. Con riferimento ai contatti in luogo neutro fra genitori e figli non affidatari (cfr. in modalità a distanza, con videochiamata) l'interruzione dell'intervento in presenza con gli operatori, sostituito da videochiamate, ha consentito l'emersione di risorse dei genitori e in taluni casi una riduzione della conflittualità a vantaggio dello sviluppo di modalità di contatto più orientate all'autonomia".

E ancora, grazie alle videochiamate, prontamente implementate da molti, è stato prestato supporto alle persone con disabilità e alle loro famiglie[13], realizzati colloqui, gestita la solitudine delle persone isolate. Le chiamate sono state effettuate attraverso tutte le piattaforme gratuite disponibili (Whatsapp, Zoom, Google Meet, Microsoft Teams, Skype).

Centrale è stato il ruolo del digitale nel supporto alla didattica: talvolta gli educatori hanno affiancato gli studenti bisognosi di un supporto educativo anche attraverso le piattaforme adottate dalle scuole per la didattica a distanza e non sono mancate iniziative solidaristiche, come quella del Comune di Cassino, nel Lazio, dove è stata avviata una distribuzione di tablet e pc, regalati da donatori vari, per la didattica a distanza a giovani in situazioni di povertà educativa. Nel Distretto sociosanitario di Palermo c'è stata una forte rimodulazione dei servizi educativi e territoriali secondo modalità a distanza, non solo con l'ampliamento della fascia di famiglie raggiunte ma anche con il supporto materiale e psicologico agli interi nuclei familiari[14].

Oltre all'uso di strumentazione digitale, è interessante notare come i Comuni e gli Ambiti abbiano fatto largo uso dei Social Media nel periodo del *lockdown*, prevalentemente per **informare e comunicare con i cittadini**: sono 108 le pratiche in cui si fa riferimento all'utilizzo dei social media per la comunicazione e l'informazione all'utenza e ai territori.

Il canale privilegiato è stato largamente Facebook, adatto per età al target adulti-famiglie. Ad esempio, spesso la piattaforma Facebook è stata preferita all'uso del sito istituzionale del Comune stesso, in quanto ritenuta più adatta ai frequenti aggiornamenti richiesti dall'emergenza e dalla necessità di dialogo a distanza, con dirette in streaming da parte di sindaci o funzionari per diffondere informazioni su obblighi e benefici, spiegare procedure, raccogliere bisogni.

È stato fatto uso esteso dei canali social dei Comuni anche per intrattenere i più piccoli con fiabe o giochi da fare in famiglia. Un esempio è rappresentato dal Comune di Castiglione del Lago in Umbria: il progetto socio-educativo, attivato per le scuole e i minori per spiegare l'emergenza sanitaria con la fiaba *L'abbraccio del mondo*, ha utilizzato come canali di diffusione i social istituzionali e il canale YouTube della scuola comunale. Si rilevano diversi casi di uso di Instagram per raccontare "storie" e di

13. Si veda, tra gli altri, il progetto "LaboratorInCentro" del Consorzio dei Servizi Sociali Alta Irpinia in Campania, dove sono stati organizzati dei laboratori virtuali in cui i ragazzi e le persone con disabilità potevano ritrovarsi in uno spazio virtuale per condividere gli interessi e la quotidianità. Le attività educative sono state condotte in modalità online dagli operatori sociali, educatrici e psicologhe.

14. Gli interventi, attivati su segnalazione dei servizi sociali che hanno in carico le famiglie dei minori, sono stati trasversali: i servizi sociali hanno facilitato i rapporti tra famiglie e scuole, supportando i genitori nell'utilizzo delle piattaforme e sostenendo gli studenti nelle attività scolastiche a distanza; in altri casi, hanno aiutato le famiglie, a distanza, ad accedere ad altri servizi (compilazione on line per buoni alimentari); le associazioni del territorio hanno fornito tablet, pc, etc..; è stato attivato un servizio di sostegno psicologico, soprattutto in considerazione di nuclei con difficoltà economiche e soluzioni abitative sovraffollate e assicurato il sostegno alle funzioni genitoriali (supporto alla definizione di strategie di intervento educativo nell'organizzazione delle giornate in quarantena).

Youtube per tutorial, dirette informative o campagne di comunicazione, come quella del Comune di Bari, *Se Telefonando,* per l'assistenza agli anziani che chiama a raccolta tutta la cittadinanza.
Più ridotto, ma comunque significativo, è stato l'uso di App dedicate alla gestione dell'emergenza. Queste sono state scelte sia per informare direttamente il cittadino che per limitare la circolazione di notizie inesatte. Sono stati usati anche servizi personalizzabili come ComunicaCity, come nel caso del Comune di Circello (BN)[15]. L'App Scuolasemplice è stata usata per gestire l'iscrizione di giovani alle attività proposte all'aperto.
La varietà di soluzioni legate alla medesima tipologia di problema porta a riflettere sulla necessità di valutarne e compararne gli impatti sulle diverse utenze per scalare a sistema locale, regionale o nazionale le più significative.

La creazione ed il rafforzamento delle reti e delle collaborazioni
La costituzione di partenariati e reti tra pubblico e privato per l'attuazione di servizi ed interventi è andata progressivamente diffondendosi negli anni, diventando spesso un fattore rilevante per il successo, la qualità e la sostenibilità dei progetti.
L'emergenza Covid-19 ha incentivato questa prassi, portando alla creazione ed al rafforzamento di reti tra i vari soggetti territoriali, finalizzate a dare una risposta tempestiva alle vulnerabilità crescenti portate dalla pandemia. Partenariati ed esperienze di *welfare* comunitario, nate spesso in modo spontaneo ed informale, si sono moltiplicate e sono state messe in sinergia dal coordinamento dei servizi sociali territoriali, a testimonianza di un grande senso civico e di responsabilità da parte di enti, organizzazioni, imprese e privati cittadini.
È in questa direzione che si sono mossi anche gli Enti che hanno partecipato alla rilevazione in esame. **Oltre l'82% di essi ha infatti**, **dichiarato di aver attivato o consolidato partenariati progettuali**, a dimostrazione di un effettivo coinvolgimento di più attori della comunità nella realizzazione degli interventi. Delle 41 restanti pratiche, corrispondenti al 17,5% del campione, solo 7 hanno esplicitamente dichiarato di non aver attivato alcuna rete; la maggior parte dei "no" riguarda, infatti, la mancata compilazione del campo risposta, piuttosto che un'assenza effettiva di partenariato.
L'ampiezza della rete è variabile. In media le pratiche hanno coinvolto circa 2 tipologie di soggetti territoriali ciascuno e 36 di esse, pari al 19% del campione, hanno costituito reti con 4 o più tipologie di partner. Due le pratiche che hanno dichiarato di aver coinvolto ben 8 diversi soggetti per ogni rete. Si tratta della *Rete dei servizi sociali nell'era del Covid 19: strategie e nuove modalit*à *operative*, realizzata dal Comune di Arezzo in Toscana[16] e del progetto *COndiVIDiamo*[17], attivato dal Comune di Thiene in

15. Progetto COVID-19: #giochiamoincasaevinciamo in cui è stata attivata un'App per avere un rapporto diretto con i cittadini, informarli sulle novità comunali, provinciali, regionali e nazionali. L'App ha permesso di contrastare il proliferare di fake news presenti sui vari social e mantenere buone relazioni con territorio e cittadini.
16. Tra gli interventi previsti da questa pratica ricordiamo i seguenti: servizio telefonico, sostegno socio-psicologico, assistenza domiciliare, fornitura di pasti, interventi economici per beni di prima necessità e dispositivi di sicurezza. Oltre a questi si segnalano anche interventi ad hoc rivolti a circensi bloccati in città in seguito all'emergenza sanitaria, come la fornitura di generi alimentari e l'attivazione di voucher. La pratica si è rivolta a tutti i cittadini ed ha coinvolto cooperative sociali, associazioni, enti culturali e confraternite, parrocchie, supermercati e farmacie.
17. Anche questa seconda pratica è molto ampia e riguarda sia interventi economici, finalizzati all'acquisto di beni di prima necessità e loro distribuzione, che attività di ascolto e supporto psico-sociale. Il partenariato ha coinvolto,

Veneto. Entrambe le pratiche si caratterizzano per un ampio ventaglio di interventi, che spaziano dai trasferimenti monetari ai servizi di ascolto e supporto psicologico, e da una corrispondente diversificazione dei partner coinvolti, quali enti non profit, farmacie, supermercati e servizi sanitari, per citarne solo alcuni.
Sempre con riferimento alle sole pratiche che hanno dichiarato l'attivazione di un partenariato, emerge che oltre il 54% delle reti sono composte esclusivamente da soggetti territoriali di **natura giuridica** privata, il 35% hanno natura giuridica mista, mentre solo il 10% sono composte da enti pubblici *tout court* (Figura 3).
Esaminando nel dettaglio la **tipologia dei partner** (Figura 4) l'articolazione è ampia. Tra gli enti pubblici troviamo per lo più Comuni limitrofi all'amministrazione titolare della pratica, ma anche scuole e servizi sanitari. La protezione civile è stata coinvolta dal 34,9% delle pratiche considerate e quasi una pratica su cinque ha visto la partecipazione, all'interno dei partenariati, anche di imprese, centri commerciali, negozi, studi professionali.
Il **terzo settore** è stato coinvolto spessissimo. Sono circa il 66% le reti che hanno coinvolto almeno un ente del privato sociale (associazioni, cooperative sociali, fondazioni, ecc.) e la maggior parte di esse ne ha mobilitato più di uno. Un esempio in questa direzione è il progetto del Comune di Cosenza, in Calabria, *Porta Sociale,* che ha potenziato il servizio di raccolta, smistamento e gestione delle richieste di aiuto provenienti dal territorio, attraverso il coinvolgimento di diverse organizzazioni in supporto ai servizi sociali del Comune; tra di essi ricordiamo la Caritas, il Centro servizi per il volontariato, il Banco alimentare, la Casa San Francesco (servizio residenziale per adulti in difficoltà). Un esempio invece di co-progettazione con il terzo settore e di corresponsabilità di comunità è quanto realizzato dal Comune di Melzo nel progetto *S.O.S Spesa e Vicini ma non troppo*, attraverso l'attivazione di interventi a supporto delle esigenze sia materiali sia relazionali dei cittadini, seguendo l'impostazione del COC (Centro Operativo Comunale)[18].
Significativo anche il **coinvolgimento del volontariato** organizzato ed informale che ha riguardato 36 pratiche, corrispondenti ad oltre il 18,6% del totale. Tra di esse da segnalare l'impiego di volontari, attraverso il convenzionamento con gli enti di protezione civile, in campagne telefoniche rivolte ad anziani soli, nella risposta a numeri verdi appositamente attivati e nella distribuzione di pacchi alimentari, farmaci e dispositivi di protezione individuale alla popolazione. Rispetto al volontariato più informale e spontaneo interessanti le pratiche del Comune di Cirò Marina, in provincia di Crotone (Calabria) e del Comune di Correzzana, in provincia di Monza e Brianza (Lombardia). Nel primo caso i volontari hanno prestato la loro attività per realizzare video-consigli per affrontare la quarantena quali, ad esempio, consigli alimentari, per la cura della persona, giochi, coreografie di ballo, mentre nel secondo caso alcuni volontari sono stati impiegati per il confezionamento di mascherine per i cittadini, a partire da pezzi di tessuto messi a disposizione dalle aziende del territorio.
Com'era ragionevole attendersi, c'è una **netta correlazione tra la tipologia di attori**

oltre che la protezione civile, la Caritas e la Croce Rossa, tra gli altri anche il consultorio familiare, la polizia locale ed i comitati di quartiere.
18. Il progetto ha realizzato azioni di supporto telefonico a persone sole e a studenti senza mezzi adeguati per la didattica a distanza, attivato buoni spesa e altri servizi, mobilitando vari soggetti territoriali.

coinvolti ed i contenuti dell'intervento erogato. Ad esempio, la Protezione Civile è stata pressoché sempre coinvolta nella consegna di pasti, farmaci e altri beni di prima necessità, spesso in collaborazione con gli enti del privato sociale come la Caritas, che ha svolto un ruolo significativo anche in termini di ascolto, *counselling* e supporto psicologico, in linea con la sua tradizione di particolare vicinanza alle vulnerabilità. Più in generale i dati mostrano che per quanto attiene la consegna di pasti, farmaci e altri beni nell' 82% dei casi è stata prevista una collaborazione con il privato sociale e l'apporto è stato più significativo nei casi in cui l'attività si è configurata come nuova attività (46%); in merito all'attività di ascolto, l'apporto del privato sociale, pari al 70%, è risultato essere meno significativo per quanto attiene le nuove pratiche (35%), ma più incisivo per quanto attiene il rafforzamento (42%).
L'analisi ha inoltre fatto emergere una **significativa mobilitazione di cittadini**. Complessivamente le pratiche hanno visto coinvolte 7.270 persone[19], tra operatori e volontari. Tra i profili professionali più ricorrenti sono stati segnalati assistenti sociali, educatori, amministrativi ed anche operatori socio-sanitari. Particolarmente degno di nota per mobilitazione civica è la pratica del Comune di Bari, #*AMENODIUNMETRO* che ha coinvolto nelle sue attività ben 700 persone, tra operatori e privati cittadini[20]. Si tratta di un vero e proprio programma straordinario di interventi articolato in 8 linee di attività rivolte a famiglie con minori 0-2, famiglie con minori 3-12, persone disabili, donne in difficoltà, persone fragili, anziani soli, povertà estreme e migranti. Gli interventi, in parte del tutto nuovi ed in parte già esistenti, ma riqualificati, sono stati illustrati in una carta dei servizi appositamente elaborata.
Infine, per quanto attiene la **continuità delle pratiche** che hanno attivato reti di collaborazione, poco meno di una su 3 ha dichiarato l'intenzione di voler proseguire anche dopo la pandemia, il 26%, quindi ben al di sotto del 40% dell'intero campione, si caratterizza come pratica solo temporanea, mentre consistente (pari a oltre il 38%, contro il 25% circa del totale) è il numero di coloro che non si sono espressi circa le conclusioni delle attività o per le quali il termine risultava non noto al momento della rilevazione. Più in generale, il 45,5% (pari a 46) dei servizi di nuova attivazione, sono stati dichiarati **temporanei**, destinati a concludersi con l'emergenza pandemica; il 22% (pari a 23) continuerà anche oltre il periodo di emergenza; il 21,5% (pari a 22) ha un termine non noto di conclusione; mentre il 10% (pari a 10) risulta già conclusa al momento della rilevazione.

19. La quantificazione è da ritenersi una sottostima data la mancanza di risposta in talune schede.
20. L'iniziativa di Bari è stata presentata durante l'intervento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Forum PA: https://www.youtube.com/watch?v=B38aquFNU-o&feature=youtu.be&t=2012.

Figura 3: Natura giuridica dei partner

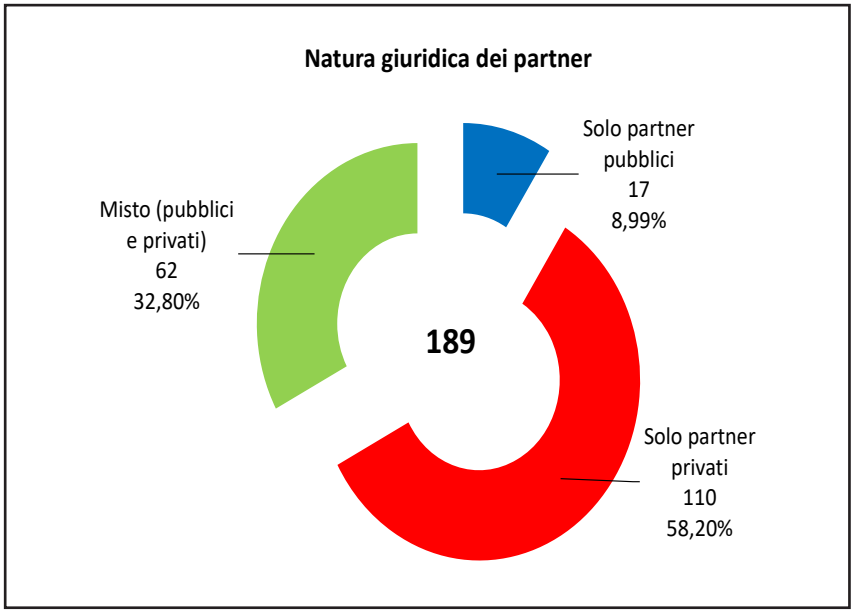
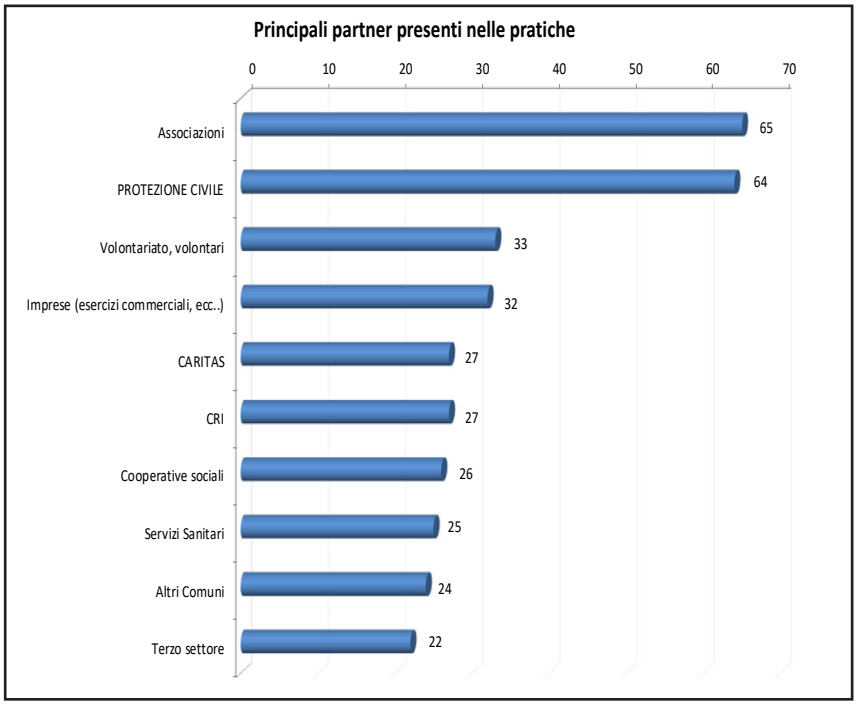


Figura 4: Principali partner presenti nelle pratiche



L'esempio del Comune di Corigliano Rossano "Rispondiamo all'emergenza Covid-19"

Il Comune di Corigliano Rossano in Calabria è un esempio di territorio nel cui programma di risposta all'emergenza Covid troviamo tutte e 3 le costanti finora analizzate.
La rete territoriale, in particolare, è stata il filo conduttore delle iniziative, dall'ideazione alla messa in atto.
Ad inizio emergenza è stato attivato, attraverso un nuovo Protocollo di collaborazione, il "Tavolo della Solidarietà", composto da Amministrazione Comunale, Arcidiocesi, Forum Terzo Settore, Caritas, associazioni di volontariato, ecc. Sulla base del confronto e dell'ascolto delle necessità pervenute ai vari attori presenti al tavolo, sono state pensate ed attivate le iniziative indicate nella scheda: attivate linee telefoniche per il sostegno psicologico e sociale a disposizione di tutti, rimodulate telefonicamente le attività di mappatura, sostegno e monitoraggio delle situazioni di fragilità già in carico all'equipe. Rispetto a queste, sono stati raggiunti 2500 nuclei, la metà dei quali non conosciuti precedentemente ai servizi.
I case manager hanno supportato lo "Spazio della Solidarietà" del Comune in favore dei soggetti richiedenti aiuto per l'acquisto di generi di prima necessità, gestito dai volontari della Protezione Civile e della Croce Rossa e si sono occupati della gestione dei bonus alimentari, con controlli accurati e un riesame dei soggetti esclusi a fini inclusivi.
La collaborazione, già esistente informalmente, con la Caritas e l'Arcidiocesi è stata formalizzata da un Patto di intesa stipulato durante l'emergenza al fine di utilizzare i dormitori per accogliere le persone in povertà estrema e senza fissa dimora.
L'uso del digitale ha riguardato sia l'organizzazione interna che la comunicazione e l'interazione verso l'esterno. La gestione dei bonus alimentari, ad esempio, è avvenuta grazie all'implementazione di una piattaforma online per l'acquisizione delle istanze; per condividere documentazione in modo facilmente friubile è stato utilizzato Dropbox e per le informazioni istituzionali è stato utilizzato il sito web del Comune.
Al contempo sono stati utilizzati i social media per la diffusione di contenuti multimediali socioeducativi del progetto "*Parole che legano*" attraverso la pagina Facebook "*PON Inclusione Sia-REI Ambito Territoriale Corigliano*" e i servizi Skype e WhatsApp per supporto alle famiglie ed i minori più fragili, con la lettura di storie attraverso videochiamate: gli educatori hanno aiutato i bambini ad affrontare la loro realtà interiore, superare i disagi e facilitare l'affermazione della personalità.
Inoltre, il mediatore interculturale ha reso fruibili le informazioni e le prescrizioni previste da decreti e ordinanze sull'emergenza Covid-19, con la realizzazione di locandine in 5 lingue (inglese, francese, bulgaro, rumeno, arabo) diffuse sulla pagina Facebook.
La principale fonte di finanziamento utilizzata è stato il Pon Inclusione e nel complesso hanno partecipato attivamente 14 operatori, tra cui 7 assistenti sociali, 2 psicologi, 3 educatori professionali, 1 mediatore interculturale ed 1 esperto in programmazione e progettazione sociale e nella gestione dei sistemi informativi di monitoraggio e di rendicontazione, oltre a tutti i volontari della rete del terzo settore.
Le attività avviate sono in buona parte proseguite anche nella seconda fase dell'emergenza di ottobre: la modalità a distanza ha continuato ad affiancare la ripresa dei colloqui in persona e il lavoro di equipe ha consentito di accompagnare i nuclei in carico nella prima fase anche in autunno, con un lavoro più importante sui nuclei e soprattutto sui minori che avevano manifestato disturbi più significativi. "*Da questa fase emergenziale*" - dichiarano responsabili e case manager del Comune – "*abbiamo avuto conferma dell'importanza di costruire rapporti professionali e umani: la rete è la cosa importante, così come il lavoro in equipe*". Mentre l'eredità "materiale" di quella prima fase è rappresentata dalla nascita dello spazio psico-educativo *Solaris*, un luogo, nel centro storico di Corigliano, dove accogliere i nuclei presi in carico.

4.4.4. L'erogazione dei buoni alimentari: innovatività, punti critici ed apprendimenti

Le misure di contrasto all'espansione della pandemia da COVID-19 hanno comportato il blocco delle attività produttive. La mancanza di risorse, specialmente per le persone e le famiglie in situazione di maggiore precarietà per l'assenza o la riduzione dell'attività lavorativa, ha comportato un'emergenza sociale legata ai bisogni essenziali di alimentazione. Per fronteggiare questa situazione, sono stati erogati ai Comuni 400 milioni di euro. Un intervento mai adottato precedentemente.

Il DPCM del 22 marzo 2020 ha imposto l'adozione di rigide misure finalizzate a contrastare l'espansione della pandemia da COVID-19, principalmente la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, salvo alcune eccezioni, ed il divieto a tutte le persone di trasferirsi o spostarsi in un comune diverso da quello nel quale si trovavano al momento dell'adozione del provvedimento. Le misure, inizialmente valide sino al 3 aprile 2020, sono ulteriormente prorogate e poi solo gradualmente revocate nel corso della primavera. L'eccezionalità delle misure e le conseguenze sociali che ne sono derivavate hanno comportato la necessità di supportare i Comuni nelle forme di aiuto alle persone ed alle famiglie.
Con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 29 marzo 2020, n. 658 sono state stanziate ed erogate risorse per 400 milioni di euro da destinare a misure urgenti di solidarietà alimentare. Il riparto è effettuato secondo tre criteri:
1) 80% in proporzione alla popolazione residente di ciascun Comune;
2) 20% in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun Comune (riferito all'anno di imposta 2017) e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione;
3) contributo minimo di 600 euro e raddoppio del contributo assegnato per i Comuni della «zona rossa» di Codogno e dintorni e del Comune di Vo' Euganeo.
Le risorse per il Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Province di Trento e Bolzano sono assegnate alle già menzionate Autonomie che provvedono al successivo riparto. Le risorse sono erogate entro il 31 marzo e sono integrate da eventuali donazioni ai Comuni da parte di privati, enti e organizzazioni. L'Ordinanza non prevede né un termine per l'utilizzo delle risorse né l'obbligo di rendicontazione, fatti salvi gli adempimenti connessi alla trasparenza amministrativa, come previsti dal D. Lgs. 33/2013. Se l'assenza di un obbligo di rendicontazione può avere facilitato gli adempimenti in capo ai Comuni, non ha permesso una compiuta conoscenza dei beneficiari e delle tipologie di intervento.
Nell'attuazione degli interventi, i Comuni possono optare per dei **buoni spesa**, utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti in un elenco che ciascun Comune deve pubblicare sul proprio sito istituzionale, per dei **buoni pasto** oppure per **l'acquisto di generi alimentari o prodotti di prima necessità.**
Un aspetto importante dell'Ordinanza prevede la collaborazione, con espresso richiamo al D. Lgs. 117/2017, tra i Comuni e gli enti del terzo settore per l'acquisto e la distribuzione dei generi alimentari o prodotti di prima necessità, coordinandosi, ai fini della individuazione di fabbisogni e nella distribuzione dei beni con gli enti già attivi nella distribuzione alimentare realizzata nell'ambito del Programma Operativo del Fondo di aiuti Europei per gli indigenti (FEAD).
Circa **l'individuazione dei beneficiari** viene lasciata ampia discrezionalità ai Comuni, i quali, attraverso i propri servizi sociali, individuano i beneficiari tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza da COVID-19 e tra quelli in stato di bisogno. L'Ordinanza individua alcune priorità: persone non assegnatarie di altre forme di sostegno pubblico (RdC, ReI, Naspi, indennità di mobilità, cassa integrazione guadagni ed altre forme di sostegno previste in ambito regionale o locale). Nella adozione dei criteri, ma anche nelle modalità di erogazione, i Comuni hanno effettivamente mantenuto una loro autonomia locale, non raccordandosi con gli altri Comuni dell'Ambito Territoriale di riferimento, pur costituendo questa la prassi

ordinaria nella programmazione e gestione delle risorse in ambito sociale. ANCI è intervenuta con alcune indicazioni, di fatto seguite dai Comuni, quali:

- procedere con semplici modelli di autocertificazione che consentano la richiesta di accedere celermente alle misure del decreto;
- accesso alle misure attraverso avviso aperto e a scorrimento dei richiedenti aventi diritto fino ad esaurimento delle risorse disponibili;
- criteri proporzionali per la determinazione del contributo.

L'assenza di criteri a livello nazionale ha costituito una delle criticità maggiori, col rischio di escludere persone in condizioni di particolare difficoltà, come mostra un'analisi effettuata sui bandi di tutte le Città capoluogo di provincia. In merito è dovuta intervenire la Presidenza del Consiglio dei Ministri, evidenziando come "*il criterio della residenza, se inteso dal punto di vista strettamente anagrafico, potrebbe discriminare indistintamente sia cittadini italiani che stranieri privi di fissa dimora, sia i richiedenti asilo non iscritti alla anagrafe della maggioranza dei Comuni. In sostanza, potrebbe configurarsi … in controtendenza con i principi stessi dell'Ordinanza, andando ad escludere da un beneficio proprio quei soggetti che in questo momento si trovano nelle condizioni di maggiore bisogno*". In effetti, spesso i Comuni si sono orientati per l'assegnazione dei buoni spesa ai soli cittadini residenti nel territorio, pur in presenza di persone impossibilitate a rientrare nei propri luoghi di residenza; altri hanno limitato l'erogazione ai titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo oppure ai soli cittadini italiani e comunitari. In quest'ultimo caso, a seguito di ricorsi, la Giustizia Ordinaria o la Giustizia Amministrativa hanno riportato i Comuni allo spirito originario dell'Ordinanza (tribunali di Brescia, Ferrara, Napoli, Nola, Roma, Tar Abruzzo, Tar Lazio).

In relazione agli altri requisiti di accesso, sono state evidenziate sia generiche difficoltà a seguito della situazione di emergenza che situazioni di difficoltà molto dettagliate, quali ad esempio:

- nuclei familiari in cui il richiedente o un componente del suo nucleo familiare sia affetto e/o sia stato affetto da COVID19 e/o siano stati colpiti dal decesso di uno dei componenti, che abbia comportato la riduzione del reddito o la necessità di far fronte a spese mediche, alimentari e assistenziali di particolare rilevanza;
- nuclei familiari che hanno subito una perdita di entrate reddituali in conseguenza della cessazione dell'attività lavorativa di ogni genere, in base ai DPCM ed alle altre disposizioni contro il coronavirus;
- nuclei familiari che hanno subito una perdita di entrate reddituali in conseguenza di licenziamento (a causa della chiusura o della limitazione delle attività di cui alla precedente lettera a) di uno dei componenti, allorquando nel nucleo familiare medesimo non vi sia altra fonte di reddito;
- nuclei familiari che hanno subito una perdita di entrate reddituali a seguito della situazione di emergenza COVID -19 in conseguenza di: modifiche contrattuali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria o straordinaria; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici.

Per quanto riguarda la **determinazione del beneficio**, principalmente sono stati adottati criteri riferiti al numero dei componenti il nucleo familiare, con importi crescenti sulla base dei componenti o della tipologia di componenti (figli fascia 0-3 anni, figli

minori, persone con disabilità) o con maggiorazioni in caso di canoni di locazione o rate di mutuo.
Le **modalità di erogazione** sono state determinate sulla base delle esperienze già maturate dai Comuni stessi, prevedendo forme innovative, ben utilizzabili per altre eventualità legate alle misure di contrasto alla povertà. Infatti, accanto ai tradizionali buoni cartacei nominativi e alle carte prepagate, sono stati utilizzati i buoni spesa dematerializzati con ricorso al codice fiscale, l'accredito su tessera sanitaria o su conto corrente bancario/postale e l'app Satispay.
L'Ordinanza prevedeva anche la collaborazione con i soggetti del terzo settore, atteso che frequentemente sono gli stessi che abitualmente si fanno carico delle situazioni di maggiore fragilità proprio nell'ambito dei pacchi alimentari e dell'erogazione di pasti. La modalità è stata parzialmente utilizzata, ma esempi sono rilevati in tutto il territorio e tanto per citarne alcuni: Milano, Rimini, Savona, Lucca, Reggio Calabria, Palermo, ecc.
L'opportunità di un finanziamento straordinario ha permesso l'attivazione di alcuni nuovi interventi, quali la mensa e i servizi per la pulizia personale, specie rivolti a persone senza dimora.
L'erogazione dei buoni alimentari ha rappresentato una risposta immediata e positiva ai bisogni essenziali in situazione emergenziale. L'esperienza nella straordinarietà ripropone la necessità di indicazioni più precise a livello nazionale ed un coordinamento a livello di Ambito Territoriale, ove convergono tutte le altre attività, per il necessario coordinamento non solo per l'integrazione con le altre risorse, ma anche per una omogeneità di azione su tutto il territorio di riferimento.

Approfondimento – L'implementazione dell'Ordinanza della solidarietà alimentare. Il caso del Friuli Venezia Giulia.

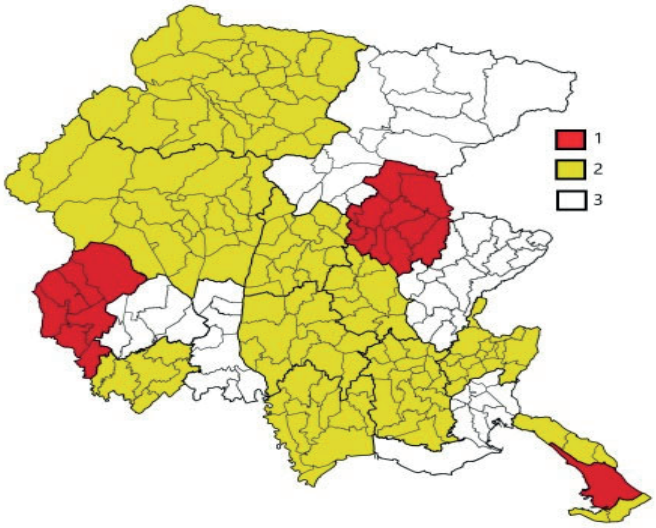
Il carattere emergenziale dell'intervento di solidarietà alimentare non esime dal tentare di effettuare una valutazione volta a conoscere come sono state impiegate le risorse, quanti e quali destinatari sono stati raggiunti e se vi sia stata l'introduzione di innovativi processi di welfare utili anche per il futuro. Purtroppo, non è ancora disponibile una complessiva analisi nazionale dell'intervento che peraltro, in alcuni territori, risulta ancora in atto. Da alcune prime, parziali e territorialmente delimitate ricognizioni che sono state realizzate (ANCI, ActionAid, Caritas[21]) emerge soprattutto l'attestazione di una profonda diversità dell'implementazione della misura.
In Friuli Venezia Giulia, l'ANCI, supportata da Fondazione ComPA e in collaborazione con la Regione Autonoma e la Banca Mondiale, ha avviato un'analisi su tutto il territorio regionale al fine di conoscerne l'attuazione e trarne così alcune lezioni per migliorare i servizi alla persona, tanto in situazione di emergenza quanto di normalità. In questo box riassuntivo ci soffermeremo su tre principali aspetti[22]: il ruolo dei ser-

21. ANCI "*Indagine su 51 capoluoghi di provincia*" (dell'indagine si dà conto nell'articolo "*I Comuni chiedono nuovi aiuti per l'emergenza alimentare*" di Valentina Conte apparso su La Repubblica dell'11 giugno 2020); ACTIONAID "*La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*"; Caritas Italiana "*Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione scoiale in Italia*", 2020.
22. Per una presa visione complessiva dei dati analizzati si rinvia ad un rapporto che sarà a breve disponibile sul sito internet dell'ANCI FVG.

vizi sociali, la quantità di beneficiari raggiunti e l'ammontare delle risorse impiegate[23]. Pur affidando all'Ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune il compito di individuare la platea dei beneficiari ed il relativo contributo, l'Ordinanza non faceva alcun riferimento alla possibilità di esercitare questo compito in maniera associata tra i Comuni. In Friuli Venezia Giulia, questa omissione ha portato a modalità eterogenee di attivazione del servizio sociale che, dal 1988, è gestito in forma associata tra i Comuni, oggi aggregati in 18 Ambiti territoriali. Se formalmente tutti i servizi sociali sono stati coinvolti (taluni si sono fermati all'elaborazione di linee guida e criteri non sempre poi adottati dalle delibere comunali, altri sono intervenuti operativamente nella selezione delle domande), solo in alcuni ambiti territoriali si è registrata una completa gestione associata della misura, inclusa quella amministrativa-contabile favorendo in tal modo una maggior equità territoriale e la sperimentazione di soluzioni innovative quali la ridefinizione di soglie di contributi per un'effettiva "vita dignitosa" (Figura 5a).
Per quanto concerne i beneficiari (Figura 5b) che hanno goduto del buono alimentare o del pacco spesa, una stima ha permesso di calcolare che l'intervento ha raggiunto quasi il 3,5% delle famiglie residenti (circa 20mila nuclei familiari). Questi, per i criteri profondamente differenziati impiegati dai Comuni, che solo parzialmente hanno seguito i criteri di selezione affidati dall'Ordinanza ai servizi sociali, sono risultati un insieme piuttosto variegato di soggetti, in parte già noto a servizi sociali (persone in carico tra cui i beneficiari di Rdc), in parte destinatario di interventi di altri servizi pubblici (politiche attive per il lavoro, percettori di CIG, ecc.), ma anche rappresentante un segmento nuovo di società che per la prima volta è stato costretto a ricorrere a questo supporto. In sintesi, si può affermare che la misura è servita anche ad intercettare una nuova domanda sociale, benché il fabbisogno alimentare in regione sia risultato, a detta di molti operatori, contenuto rispetto ad esigenze prevalenti quali il pagamento di utenze domestiche, rate di mutui, ecc.
Ai Comuni del Friuli Venezia Giulia sono stati destinati 6,6 milioni di euro. L'impiego di queste risorse ha registrato una profonda varietà di esiti: in alcuni territori si sono esaurite velocemente, in altri le amministrazioni hanno proceduto ad un secondo e persino ad un terzo avviso alla cittadinanza, per raccogliere le domande, concedendo talvolta agli stessi destinatari la possibilità di reiterare il beneficio. L'aspetto più rilevante risulta comunque che l'ammontare del contributo pubblico statale è lievitato grazie all'apporto integrativo dei fondi comunali e soprattutto di donatori privati, quali imprese e singoli cittadini. Dai dati disponibili relativi a 85 Comuni (cui è attribuito il 61% dei fondi messi a disposizione dei territori della Regione dall'Ordinanza) si rileva che le risorse spese hanno già ampiamente superato i fondi statali proprio grazie alla solidarietà diffusa (Figura 5.c).

Figura 5: La distribuzione di beni alimentari in Friuli Venezia Giulia

Figura 5.a: Modalità di gestione dell'intervento di solidarietà alimentare nei 18 ambiti territoriali sociali



1: gestione completa dei Servizi sociali; 2: gestione parziale dei Servizi sociali; 3: gestione dei singoli Comuni

Fig. 5.b: beneficiari raggiunti

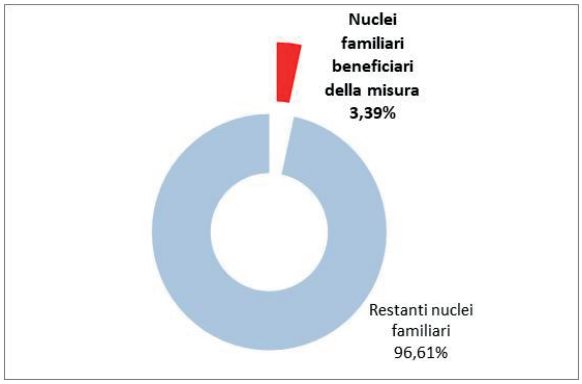
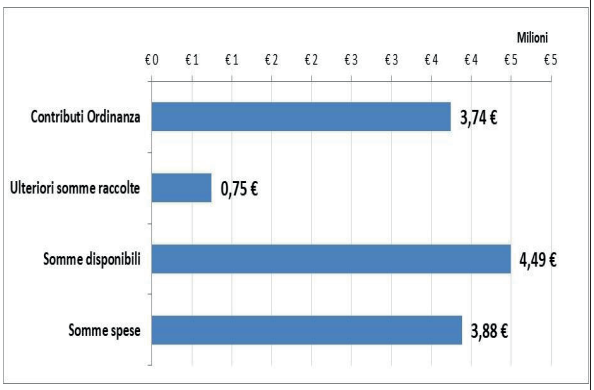


Fig. 5.c: risorse impiegate



Fonte: elaborazioni grafiche su dati della rilevazione ANCI/Regione FVG.

4.5 RAPPORTO SUGLI ENTI LOCALI: FABBISOGNO PROFESSIONALE, PERCEZIONE DEL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE, ESPERIENZA DELLO SMARTWORKING

A cura di Enzo Risso, direttore scientifico di Ipsos; docente di teoria e analisi delle audience, Università La Sapienza di Roma

Premessa. L'input alla ricerca del CNEL

Il Presidente del CNEL, Tiziano Treu, nel corso di una audizione parlamentare ha focalizzato l'attenzione su un tema cruciale per l'evoluzione della pubblica amministrazione italiana e ha sottolineato quattro aree tematiche sulle quali il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ritiene opportuno intervenire:

- rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale della Pa;
- riduzione dei tempi per l'esercizio dell'autotutela della Pa e codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro;
- processi prioritari da rivedere, quali ad esempio la revisione del codice degli appalti, la modifica del reato di abuso d'ufficio e il ruolo di Anac;
- implementazione e sviluppo delle piattaforme digitali e dell'identità digitale.

Per supportare il CNEL nella sua elaborazione di una strategia complessiva a sostegno dell'innovazione delle competenze e delle capacità della pubblica amministrazione, è stata affidata a Ipsos la realizzazione di una ricerca articolata e ampia, focalizzata sulle amministrazioni locali, metropolitane e regionali, al fine di analizzare alcuni driver del cambiamento e delle esigenze di competenze e capacità della Pubblica amministrazione.

Le domande da cui è partita la progettazione della ricerca e del rapporto sono molteplici. Quali sono i fabbisogni di professionalità emergenti e persistenti negli enti locali? Quali sono i profili professionali che, area per area di competenza, sono maggiormente avvertiti dalle amministrazioni? Qual è il giudizio dei cittadini sulle competenze delle amministrazioni, in particolare in termini di capacità innovativa e digitalizzazione? Quali sono le valutazioni che fanno le amministrazioni dei servizi digitali offerti? Quali sono, invece, i giudizi dei cittadini sui servizi digitali offerti? Come è stato vissuto lo smart working dalle amministrazioni locali? Qual è il giudizio dei cittadini sul lavoro agile nella pubblica amministrazione? Quale futuro per lo smart working nella Pa e in quali aree dei servizi può esser maggiormente applicato?

La sfondo riflessivo della ricerca

L'Ocse, nel suo "*Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners*" del 2017, ha sottolineato e rimarcato che la costruzione della capacità amministrativa è il processo attraverso il quale le persone, i gruppi, le organizzazioni e, complessivamente, le società generano e fortificano le proprie abilità di eseguire le funzioni assegnate, affrontare e rispondere ai problemi, definire e raggiungere gli obiettivi. La qualità professionale e le competenze possedute sono funzionali a sviluppare l'attitudine a comprendere e affrontare lo sviluppo, a innovare le performance a garantire una crescita sostenibile.

La ricerca e il rapporto sono stati progettati e realizzati in scia a questo orientamen-

to dell'Ocse, cercando di fornire uno strumento conoscitivo che agevoli le amministrazioni ad avviarsi sulla strada di un progressivo superamento dell'impostazione tradizionale della gestione intesa come "amministrazione" del personale (un'attività giuridica e adempimentale, incentrata sul rispetto di regole e funzioni, tendenzialmente non integrata all'interno di una più ampia strategia organizzativa). La ricerca, analizzando i fabbisogni professionali e di competenze dei singoli segmenti degli enti locali, nonché gli effetti dello smart working e della spinta alla digitalizzazione dei servizi, cerca di fornire un quadro di base per favorire un approccio "*out-side-in*". Un habitus per la gestione del capitale umano orientata all'ambiente esterno, alla capacità di essere al passo con i tempi, ad essere delle amministrazioni che sono parte attiva del processo di trasformazione del Paese, accentuando la capacità di comprensione e soddisfacimento dei bisogni di stakeholder, utenti e dipendenti.
Come sottolineava già nel 2014 Francis Fukuyama, in Political Order and Political Decay: "*Molto più importante della dimensione, è la qualità di un Governo ... c'è una forte correlazione tra la qualità del governo e i buoni risultati economici e sociali*".
La centralità delle competenze, specie per l'attività della Pubblica amministrazione nell'era della convivenza forzata con il Covid e in quella post pandemia, è sempre più strategica in quanto unisce due aspetti fondamentali:

- Lo sviluppo delle strategie di policy-making (il processo con cui i governi traducono la loro visione politica in programmi e azioni per ottenere "risultati" ovvero i cambiamenti concreti desiderati)
- L'innovazione digitale della pubblica amministrazione, per una evoluzione-rivoluzione della relazione con il cittadino nella fornitura dei servizi e nell'ampliamento della relazione.

Di più, come ci ricorda Geert Bouckaert, la valorizzazione delle competenze della pubblica amministrazione «*è potenzialmente un mezzo per arrivare ad una molteplicità di scopi, tra i quali il contenimento della spesa pubblica, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, l'efficienza delle azioni di governo e l'aumento delle possibilità che le politiche siano davvero efficaci. La riforma del management pubblico può essere utile anche a conseguire un certo numero di fini intermedi, come rafforzare la responsabilità del governo verso la cittadinanza per le sue policy e programmi*".

L'impianto della ricerca il team dedicato

Per rispondere ai molteplici quesiti che sono alla base dell'input del CNEL, è stata progettata
una indagine a specchio, con interviste a un campione di amministratori e dirigenti di comuni e Regioni, nonché interviste a un campione di cittadini.
Una modalità che ha permesso al CNEL di avere una duplice vision:

- lo sguardo dall'interno: i bisogni di competenze avvertiti dagli enti Locali, il quadro delle esigenze di competenze avvertite dalla pubblica amministrazione, le esigenze di innovazione professionale legate alla digitalizzazione e le potenzialità (e limiti) dello smarworking
- lo sguardo dall'esterno: i nuovi bisogni emergenti, l'analisi non tanto del giudizio dei cittadini sui servizi (che non è scopo di questo progetto), quanto i nuovi bisogni emergenti da parte dei cittadini.

Per impostare, progettare e realizzare la ricerca, affidata dal CNEL a Ipsos, è stato strutturato un team dedicato. Il gruppo di lavoro, coordinato da Enzo Risso, direttore scientifico di Ipsos e docente dell'Università La Sapienza di Roma, comprendeva anche due giovani e bravi ricercatori del team public affaire di Ipsos: Barbara Toci e Andrea Scavo.
I questionari di ricerca sono stati validati e approvati dai responsabili del CNEL e l'attività di ricerca è durata quasi due mesi.

La struttura del campione
L'indagine sulle amministrazioni locali ha coinvolto **150** amministrazioni. La realizzazione della ricerca è avvenuta tra gennaio e febbraio 2021. Le 150 unità sono state distribuite per quote basate sulla tipologia di ente e per macro-area geografica (Nord / Centro / Sud e Isole). Il campionamento per quote non è stato proporzionale rispetto all'effettiva distribuzione degli enti, ma è stato strutturato per sovra-rappresentare gli enti di dimensione più ampia e dare una base numerica anche su queste categorie (i comuni in Italia con più di 100mila abitanti sono 44, ovvero 0,5% dei comuni). Per ciascun ente è stata intervistata una figura apicale (sindaco, assessore, dirigente), attraverso un dialogo semistrutturato, condotto attraverso uno schema di domande e risposte chiuse e aperte.
Quadro generale del campione:
- Comuni 92%,
- Regione 3%,
- Unioni di Comuni 3%,
- Città Metropolitane 2%.

Ripartizione dei Comuni per dimensione
- Fino a 10mila abitanti 41%
- 10-30mila abitanti 20%
- 30-100mila abitanti 31%
- Oltre 100mila abitanti (incluse città metropolitane) 8%

Ripartizione delle interviste per ruolo del rispondente
- Sindaco 43%
- Presidente 4%
- Responsabile ufficio personale 19%
- Altra figura dirigenziale 4%
- Assessori 16%

L'indagine sui cittadini ha coinvolto **1500** persone maggiorenni. La ricerca è stata realizzata tra il 7 e l'11 febbraio 2021. Il campione è stato stratificato rispetto a parametri di genere, fascia di età e macro-area di residenza. La ponderazione dei dati, successiva alla raccolta, garantirà la rappresentatività del campione anche rispetto alla condizione sociale. Le interviste sono state condotte online con tecnica CAWI e sono state finalizzate a raccogliere i nuovi bisogni emergenti dei cittadini verso al pubblica amministrazione.
Ripartizione per Area Geografica dei rispondenti
- Nord Ovest 26%

- Nord Est 19%
- Centro 20%
- Sud 24%
- Isole 11%

Ripartizione per fascia d'età dei rispondenti

- 18-24 anni 8%
- 25-34 anni 13%
- 35-44 anni 16%
- 45-54 anni 19%
- 55-64 anni 16%
- 65 anni e oltre 27%

Ripartizione per sesso dei rispondenti

- Uomo 48%
- Donna 52%

4.5.1. Il fabbisogno professionale nei comuni, le opinioni degli amministratori e dei cittadini

4.5.1.1. Dalla resilienza trasformativa, alla consapevolezza trasformativa nella P.A.

Nel corso dell'ultimo anno si è spesso messo l'accento, per la P.A., sulla necessità della resilienza trasformativa, la possibilità di utilizzare la dura e complessa discontinuità indotta dalla pandemia per mutare l'orientamento dell'agire degli enti locali e delle dinamiche innovative.

Dopo un anno di pandemia e grazie al lungo percorso di maturazione delle funzioni e del ruolo della P.A. che si è andato affermando nel corso degli anni, il quadro che emerge dalla ricerca è quella di una pubblica amministrazione consapevole di dover investire sull'innovazione, sulla trasformazione digitale, sull'evoluzione green del nostro modo di produrre e gestire città, regioni e territori, sulla cultura delle risorse umane.

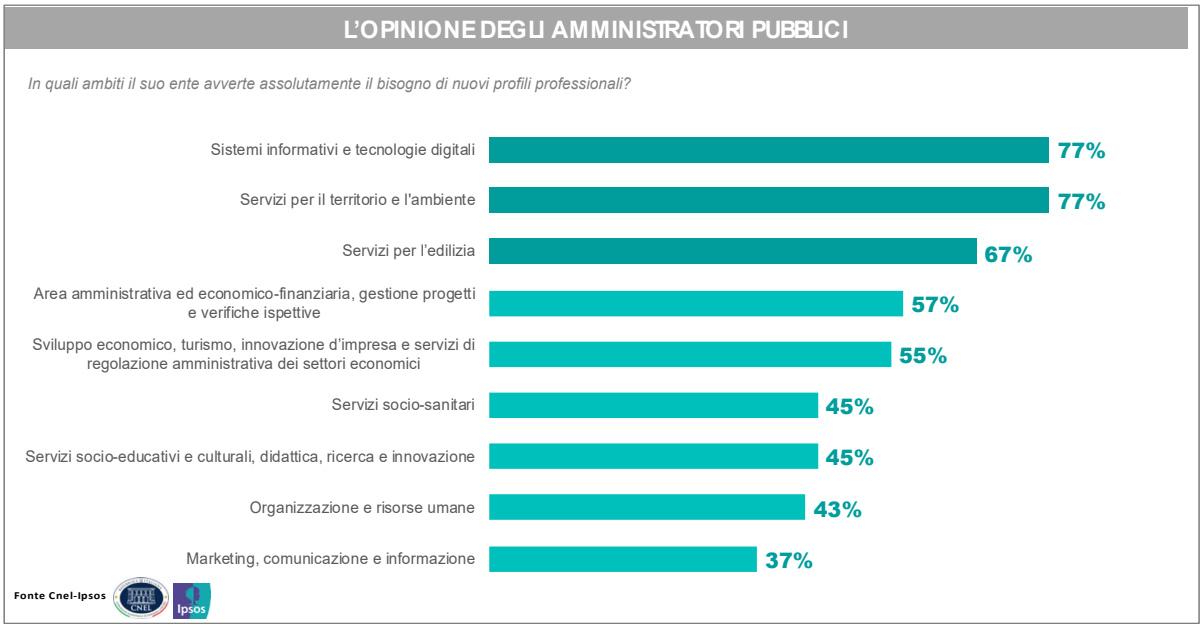
Nel corso degli ultimi anni il calo di risorse umane negli enti locali è stato consistente. Il censimento generale 2019 sul personale degli enti locali redatto dal Ministero dell'Interno fotografa la situazione sul piano dell'occupazione al 31 dicembre 2019. Rispetto all'anno precedente il calo del personale a tempo indeterminato è stato del 3%, mentre la riduzione del personale a tempo determinato è stata del 9,5%. In aumento, invece, i contratti di somministrazione (+33%). In diminuzione del 16% anche il numero dei dirigenti in servizio presso gli enti locali.

Il processo di depauperamento delle professionalità e delle competenze negli enti locali è segnalato in modo preciso dalla rilevazione che pone l'asticella del livello medio di sottodimensionamento dell'organico degli enti al 32%. Il dato medio, però, non rende giustizia della situazione in cui il 44% delle amministrazioni che denunciano una mancanza di personale che si aggira intorno alla metà della pianta organica.

La spinta a rafforzare la dotazione di capitale umano è caratterizzata, al contempo, dall'esigenza di rinnovare i profili delle competenze e delle capacità.

Al primo posto per le amministrazioni c'è la digitalizzazione e su questo tema si con-

centra la ricerca di professionalità. Il 77% avverte il bisogno di nuove risorse umane innanzitutto nell'area dei sistemi informativi e tecnologie digitali.
La seconda area di bisogni di professionalità si incentra sulla transizione green, con la ricerca di personale e nuove professionalità nel settore servizi per il territorio e l'energia (77%). Una nuova strategia per la gestione dell'abitare, per ripensare il consumo di territorio, concentrandosi sulla capacità di rinnovare i centri urbani e la gestione del patrimonio edilizio, è al terzo posto nella classifica delle esigenze professionali, con il 67% di amministrazioni a caccia di nuovi profili. Il settore che è in fondo alla classifica dei fabbisogni professionali, in termini di urgenza, è quello della comunicazione e del marketing (37%).
Servizi Socio-sanitari (45%) e risorse umane (43%) sono aree in cui nella P.A. le ricerche di personale mantengono una loro pregnanza. La prima a seguito della necessità di mutare, a causa del Covid, il modello di servizio sociale territoriale, mentre la seconda mostra l'attenzione che si sta instaurando nella P.A. alla cura, valorizzazione e engagement del personale, quale strumento per aumentare efficienza, competenze, capacità di risposta ai bisogni dei cittadini e innovazione dei servizi.
Il settore dei servizi socio-educativi con il 45% della ricerca di professionalità, evidenzia la ripresa di centralità del tema della scuola, della qualità dei servizi culturali ed educativi nella partita dello sviluppo e della crescita dei territori. In scia e con una ulteriore accentuazione c'è la ricerca di professionalità nell'ambito della promozione turistica e dell'innovazione d'impresa (55%). Un segnale significativo che porta alla luce l'intenzione della P.A. di tornare a essere un motore dello sviluppo, un promotore della trasformazione economica delle comunità e non semplicemente un regolatore.



4.5.1.2. La digitalizzazione al centro del cambiamento

Le amministrazioni pubbliche stanno rispondendo all'annosa domanda di "*Quale PA per quale paese?*". Lo stanno facendo mettendo al centro l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi, con una concezione della crescita e dello sviluppo in termini di inclusività, sostenibilità e semplicità.

Nell'area dei sistemi informativi e tecnologie gli ambiti in cui è avvertita la necessità di nuove figure professionali sono quelli legati alla transizione digitale (54%), alla progettazione nuovi servizi web e mobile (48%) e alla gestione documentale digitale (46%). I dati mostrano la consapevolezza e l'enfasi che le amministrazioni stanno ponendo all'obiettivo di ridisegnare la PA e di colorarla di digitale.

In seconda battuta, nella classifica degli ambiti di intervento nel settore, troviamo lo sviluppo sistemi IT, l'attenzione al tema della privacy, del trattamento dei dati, delle attività di manutenzione e supporto all'utilizzo ICT (tutte al 37%), nonché l'esigenza di una forte e sempre audace capacità di garantire la sicurezza informatica (35%).

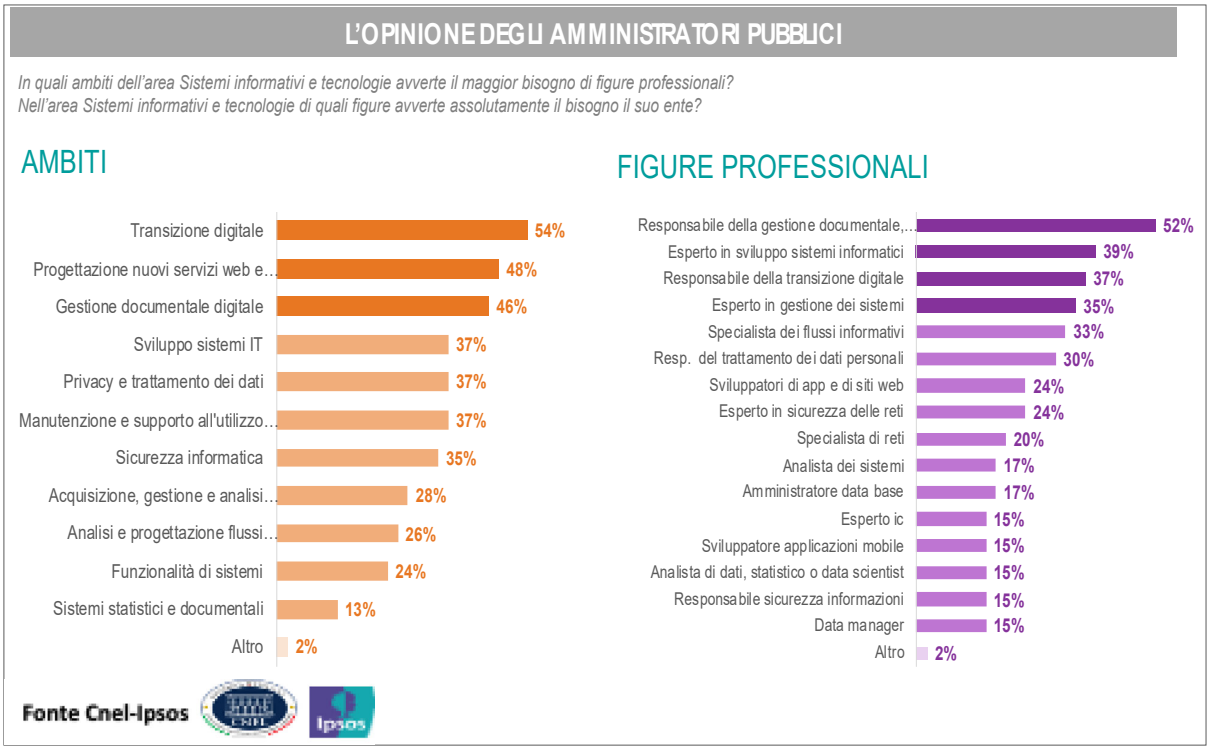
Nelle amministrazioni pubbliche sta entrando anche l'attenzione a nuove funzioni e logiche sospinte dal digitale, come: l'analisi e la progettazione flussi informativi (26%), l'acquisizione, la gestione e l'analisi di banche dati (28%), nonché l'attenzione alle funzionalità di sistemi (24%) e ai sistemi statistici e documentali (13%).

La spinta al cambiamento nella P.A. si può leggere anche nelle tipologie di professionalità ricercate e orientate realizzare inserimenti che potenzino le "*capacity building*" nelle PA. L'obiettivo sembra essere quello di innovare il capitale umano, innestando all'interno delle strutture persone in grado di innovare e accompagnare le amministrazioni nello sviluppare servizi on-line semplici ed efficienti, centrati sui bisogni dei cittadini. Servizi fondati su reingegnerizzazione, interoperabilità e cooperazione applicativa.

Nelle amministrazioni pubbliche sta facendosi strada la convinzione che il digitale è uno dei driver fondamentali per la trasformazione delle pubbliche amministrazioni e che per attuare la transizione digitale occorre acquisire, mantenere e sviluppare un set di professionalità adeguate e motivate.

Le tre professionalità maggiormente ricercate dalla PA di livello apicale, con soggetti che possono svolgere il ruolo di responsabili della gestione documentale, della conservazione e del protocollo informatico (52%), figure esperte per la gestione e sviluppo sistemi informatici (33%) e responsabili della transizione digitale (37%).

In seconda battuta, nelle amministrazioni, si sta affermando la ricerca-professionalità legate alla gestione dei sistemi, per l'analisi e progettazione dei flussi informativi (33%) e del trattamento dei dati personali (30%). Non mancano comuni che si stanno ponendo l'obiettivo di una forte innovazione dei servizi digitali e sono alla ricerca di sviluppatori di app e di siti web (24%), di esperti in sicurezza delle reti (24%) o specialisti di rete (20%). Sono ancora una minoranza le amministrazioni che cercano figure particolarmente avanzate come analista di dati, statistico o data scientist (15%) o data manager (15%).



4.5.1.3. Professionalità per la sfida *green*

Il secondo ambito di investimento professionalizzante riguarda l'area dei servizi al territorio. La Commissione Europea ha definito con il "green new deal" una strategia che mira a trasformare l'Unione Europea in una società con un'economia moderna e competitiva, in cui la crescita economica non va a discapito della salute dei cittadini, delle risorse e del capitale naturale. Al centro di questa strategia nel nostro Paese non può che esserci una pubblica amministrazione dotata di competenze in grado di gestire, sostenere, sviluppare il progetto e i suoi obiettivi.

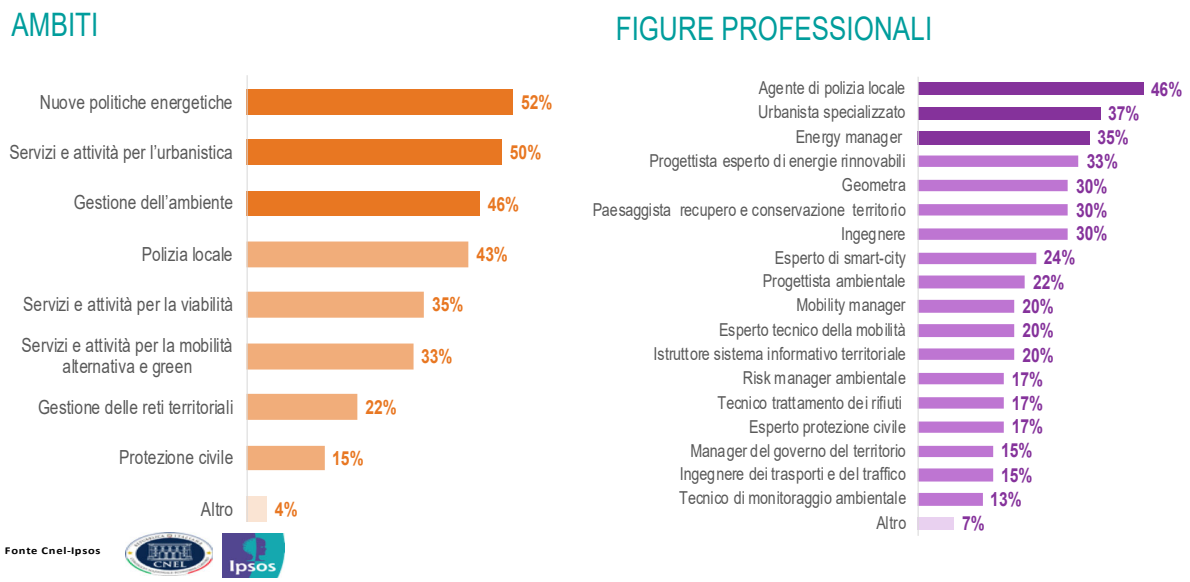
Le tipologie di competenze maggiormente ricercate dalle amministrazioni sembrano andare in questa direzione e non a caso riguardano tre ambiti: le nuove politiche energetiche (52%), i servizi e attività per l'urbanistica (50%) e la gestione dell'ambiente (46%). Seguono, per livello di importanza, l'investimento sulla sicurezza e il controllo con il potenziamento della polizia locale (43%), la necessità di intervenire sull'annoso tema della viabilità (35%), il potenziamento dei servizi e delle attività per la mobilità alternativa e green (33%), nonché lo sviluppo degli ambiti che garantiscono una innovazione nella gestione delle reti territoriali (22%). Ultimo, non per importanza, si colloca la protezione civile con il 15% di attenzione.

Le professionalità ricercate illustrano in modo eloquente sia le carenze di personale che le amministrazioni si trascinano da anni, sia la spinta a nuovi servizi e a una nuova vision della gestione del territorio. Da un lato, nelle amministrazioni permane la ricerca di agenti di polizia locale (46%), urbanisti specializzati (37%), geometri (30%), ingegneri (30%), esperti della protezione civile (17%); mentre dall'altro lato, sono cre-

sciute nel tempo la ricerca di figure nuove e specializzate, orientate a una società, a una economia e a un modello di sviluppo e gestione delle comunità e dei territori sempre più green e sostenibile. In questa direzione si collocano la ricerca di energy manager e esperti dell'efficientamento energetico (35%), tecnici e progettisti esperti di energie rinnovabili (33%), pianificatori, paesaggisti e specialisti del recupero e della conservazione del territorio (30%), esperti di smart-city (24%) e mobility manager (20%). Il tema dell'ambiente non riguarda solo la conservazione, ma anche la valorizzazione e l'analisi degli impatti dei cambiamenti climatici. Alcune amministrazioni, non a caso, stanno cercando progettisti ambientali (22%) e risk manager ambientali (17%).
Le trasformazioni delle città, in un'ottica green di modello di vita e mobilità, spingono le amministrazioni, specie quelle dei comuni medi e maggiori, a ricercare professionalità come esperti tecnici della mobilità (20%), ingegneri dei trasporti e del traffico (15%), manager del governo del territorio (15%).
Nel set delle professionalità ricercate non mancano i tecnici della raccolta e trattamento dei rifiuti e della bonifica ambientale, gli istruttori del sistema informativo territoriale e i tecnici per il monitoraggio ambientale.

L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

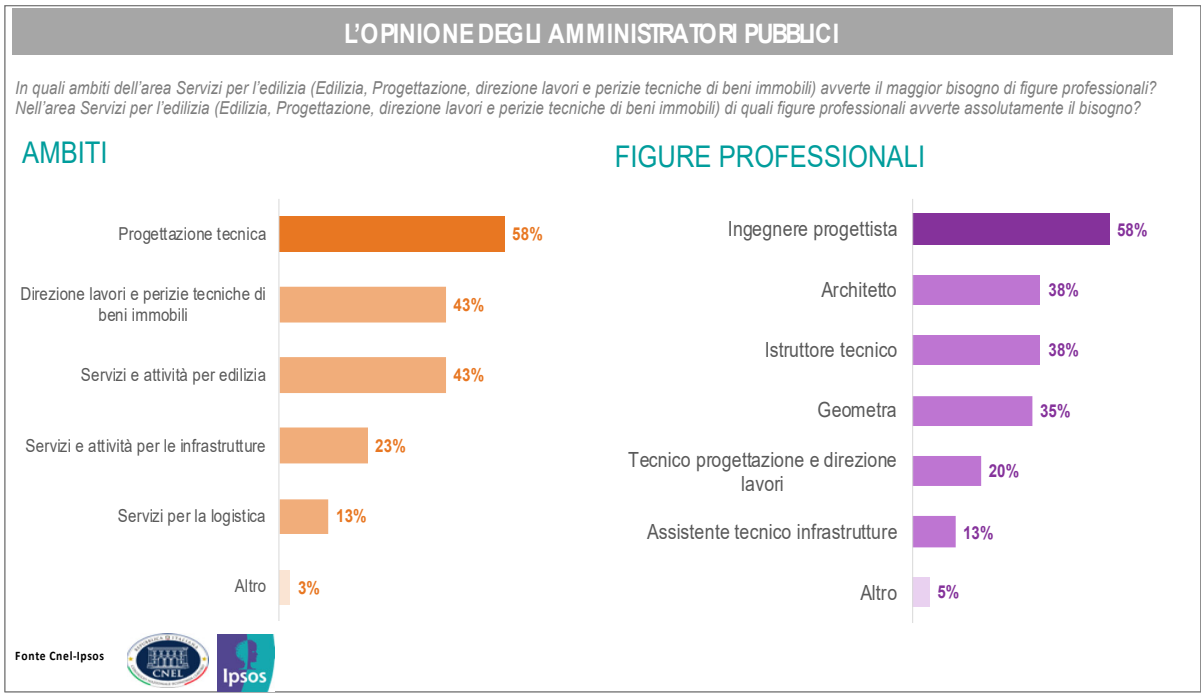
In quali ambiti dell'area Servizi per il territorio e l'energia (Ambiente, risorse naturali, urbanistica, mobilità e viabilità, gestione reti territoriali, protezione civile) avverte il maggior bisogno di figure professionali??
Nell'area Servizi per il territorio e l'energia (Ambiente, risorse naturali, urbanistica, mobilità e viabilità, gestione reti territoriali, protezione civile) di quali figure professionali avverte assolutamente il bisogno?



4.5.1.4. L'edilizia, la progettazione del nuovo ben vivere nelle città e nei paesi

Le nuove sfide per l'edilizia e i sistemi di costruire e vivere nelle città e nei paesi, passano sempre di più attraverso una forte specializzazione delle amministrazioni e dei professionisti che in esse lavorano. Tecnica, tecnologia, risparmio energetico, materiali green e innovativi (per la parte termica, acustica e antisismica), comfort ambientale: sono tutti gli elementi che richiedono da parte delle amministrazioni pubbliche nuove

specializzazioni nella progettazione e nella capacità di controllo.
L'evoluzione delle città e del modo di costruire e abitare deve rispondere alle esigenze dei molteplici settori, dall'edilizia dei complessi commerciali e del terziario avanzato, a quella civile fino alle strutture sanitarie e di cura, arrivando alle scuole e alle strutture ricettive. in tutti i differenti settori le amministrazioni sono chiamate ad affermare nuovi valori ambientali e green, ma anche di vivibilità, innovazione e comfort.
I bisogni professionali nell'ambito dei servizi per l'edilizia mostrano un universo di comuni che hanno subito tagli e avvertono l'esigenza di innovare la propria capacità di far fronte ai bisogni dei cittadini e dell'evoluzione delle città.
Interventi di recupero di aree delle città e del territorio, realizzazione di nuovi servizi abitativi transitori, processi di rigenerazione urbana e delle periferie, progettazione e sviluppo di un nuovo modello di edilizia sociale a costi sostenibili, monitoraggio permanente della situazione abitativa, traino del mondo delle costruzioni verso un'edilizia green, sviluppo della logica dell'economia circolare, sono solo alcune delle sfide cui devono rispondere le amministrazioni.
Gli ambiti in cui gli enti locali avverto le maggiori necessità professionali vanno da quelli più tradizionali della progettazione tecnica (58%), della direzione lavori e perizie tecniche di beni immobili (43%), dei servizi e attività per edilizia (43%), quelli più innovativi dei servizi e attività per le infrastrutture (23%) e dei servizi per la logistica (13%).
Dal punto di vista delle figure professionali ricercate al primo posto ritroviamo gli ingegneri progettisti (58%), gli architetti (38%), gli istruttori tecnici (38%), i geometri (35%). Meno presenti le richieste per tecnici di progettazione e direzione lavori (20%) e per assistenti tecnici per le infrastrutture (13%).



4.5.1.5. I servizi generali e l'innovazione della macchina amministrativa

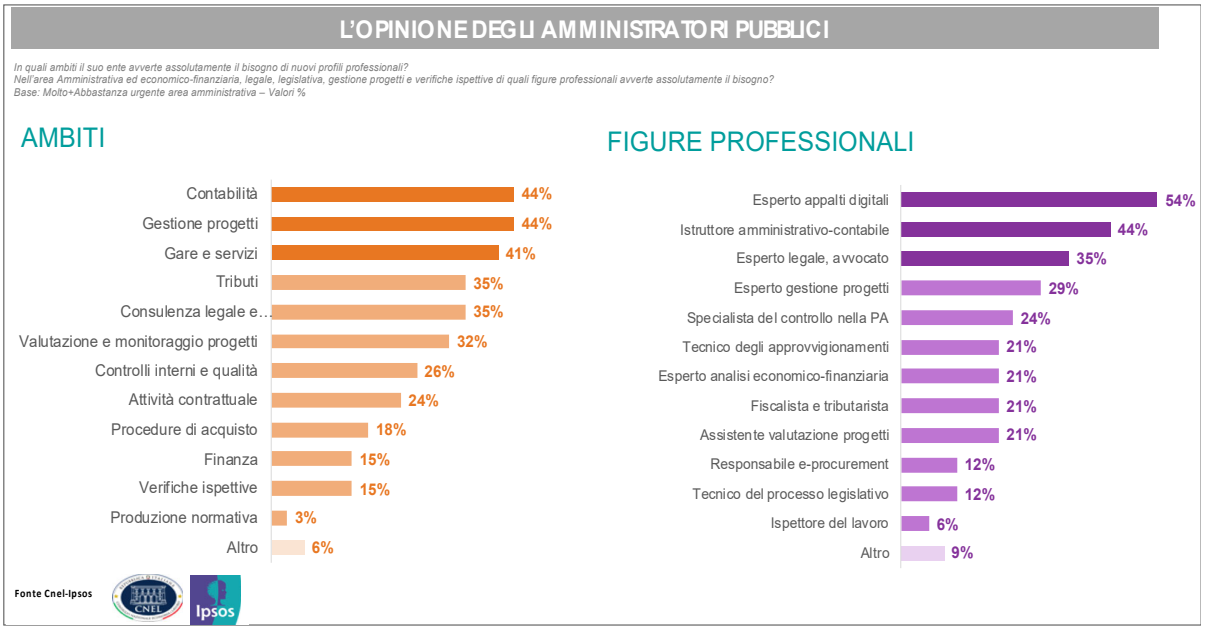
Contabilità (44%), gestione dei progetti (44%), gestione di gare e servizi (41%), area tributi (35%), consulenza legale e rappresentazione in giudizio (35%), sono gli ambiti di cui le amministrazioni locali avverto la maggiore esigenza.

Effetto del blocco del turn over, dei mutamenti in corso, della complessità normativa, le amministrazioni sono arrivate abbastanza stremate, dal punto di vista professionale, all'inizio del primo ventennio del secolo.

Oltre a questi ambiti che hanno livelli di interesse che coinvolgono tra un terzo e il 44% delle amministrazioni, vi sono anche altri aspetti di interesse come la valutazione e il monitoraggio dei progetti (32%), i controlli interni e di qualità (26%), lo sviluppo dell'attività contrattuale (24%), le procedure di acquisto (18%), la finanza e le verifiche ispettive (13%).

Dal punto di vista dei profili professionali maggiormente ambiti nell'area amministrativa ed economico-finanziaria, legale, legislativa, gestione progetti e verifiche ispettive, troviamo al primo posto il nuovo profilo di esperto di appalti digitali e nello sviluppo e gestione appalti digitali, seguono figure professionali più standard come quello di istruttore amministrativo-contabile (44%), di esperto legale, avvocato (35%) e esperto gestione progetti (29%).

Anche in questa area più tradizionale emergono le spinte al nuovo come si evince dall'attenzione per figure responsabili dell'e-procurement (12%). Altre figure ricercate sono quelle di assistente valutazione progetti, fiscalista e tributarista, tecnico acquisti e approvvigionamenti, esperto analisi economico-finanziaria, specialista controllo pubblica amministrazione.



4.5.1.6. Sviluppo e turismo. Progettazione europea e innovazione del tessuto economico le principali necessità

Più Europa. Più capacità di cogliere le occasioni offerte dai fondi europei. L'accordo di partenariato fra Italia e Unione Europea per il periodo 2014-2020 contempla 51 programmi fra cui 39 POR e 12 PON, del valore complessivo di circa 44,8 miliardi di euro (stima del servizio studi della Camera dei Deputati). Il report della Corte dei Conti europea di settembre 2020, colloca l'Italia al penultimo posto per capacità di assorbimento dei fondi del bilancio 2014-2020, superata solo dalla Croazia. Il nostro Paese è riuscito a utilizzare solo il 38% delle risorse erogate dall'Unione Europea, mentre la Francia ha utilizzato il 53% e la Germania il 49%. Al primo posto c'è la Finlandia, con il 73%.

Per cercare di porre rimedio a questo cronico ritardo le amministrazioni locali e regionali mettono al primo posto la progettazione europea (70%) quale ambito indispensabile su cui potenziare le competenze professionali dell'ente.

All'interno dell'area dello sviluppo economico, lavoro, turismo, innovazione d'impresa e servizi di regolazione amministrativa dei settori economici, gli altri ambiti in cui le amministrazioni avvertono la necessità di potenziamenti professionali sono: il turismo (48%), lo sviluppo delle attività produttive e del commercio (42%), il sostegno a start up, imprenditorialità femminile e giovanile (36%), l'impegno per l'innovazione economica e il sostegno alle imprese (30%), nonché l'erogazione di risorse finanziarie e contributi (27%), la formazione (24%) e le politiche incontro domanda e offerta di lavoro (24%).

È evidente l'orientamento delle amministrazioni: il passaggio da un'idea di sviluppo economico locale fondato sull'erogazione di contributi, alla vision dello sviluppo incentrato sui sistemi locali: **nascita di nuova impresa, sostengo all'imprenditoria femminile e giovanile, sviluppo integrato e reticolare del tessuto locale**.

Vanno in questa direzione, specie per le amministrazioni maggiori, la necessità di potenziare le competenze dei servizi per l'internazionalizzazione (21%) e quelli per la formazione. Appaiono più ridotte, invece, le esigenze di professionalità in ambiti quali il rilascio di autorizzazioni (15%), la sicurezza e prevenzione (18%), la gestione dei mercati comunali (9%).

Coerentemente con l'evoluzione delle traiettorie in atto, le amministrazioni stanno cercando alcune specifiche professionalità in grado di traghettarle verso la nuova dimensione dello sviluppo. In vetta c'è la necessità di esperti in fondi e progettazione europea (79%). Per potenziare, realizzare e garantire il passaggio dallo sviluppo locale alla generazione di sistemi integrati locali, gli enti sono a caccia di esperti in promozione e sviluppo delle imprese (45%), in SUAP - sportello unico attività produttive (39%), in "incubatori" e progetti innovativi (30%).

Per essere al passo con un mondo che cambia, anche sul fronte del marketing territoriale, l'attenzione si incentra sull'acquisizione di profili esperti quali social media manager (27%) e analisti dei dati (18%). In una logica sistemica diventano centrali professionalità da dedicare alla programmazione e gestione formazione professionale (21%), all'orientamento e riqualificazione professionale per inserimento lavorativo (21%), all'internazionalizzazione delle imprese e dei mercati (15%) e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (12%), ma anche profili orientati alla nuova economia: e-commerce (15%), innovazione sociale e sharing economy (15%), innovazione economico-finanziaria (24%).

4.5.1.7. Cultura, sport e servizi educativi, alla ricerca di fondi

L'area dei servizi socio-educativi, culturali e sportivi ha bisogno di professionalità orientate al reperimento dei fondi europei, della gestione degli eventi, della tutela del patrimonio.

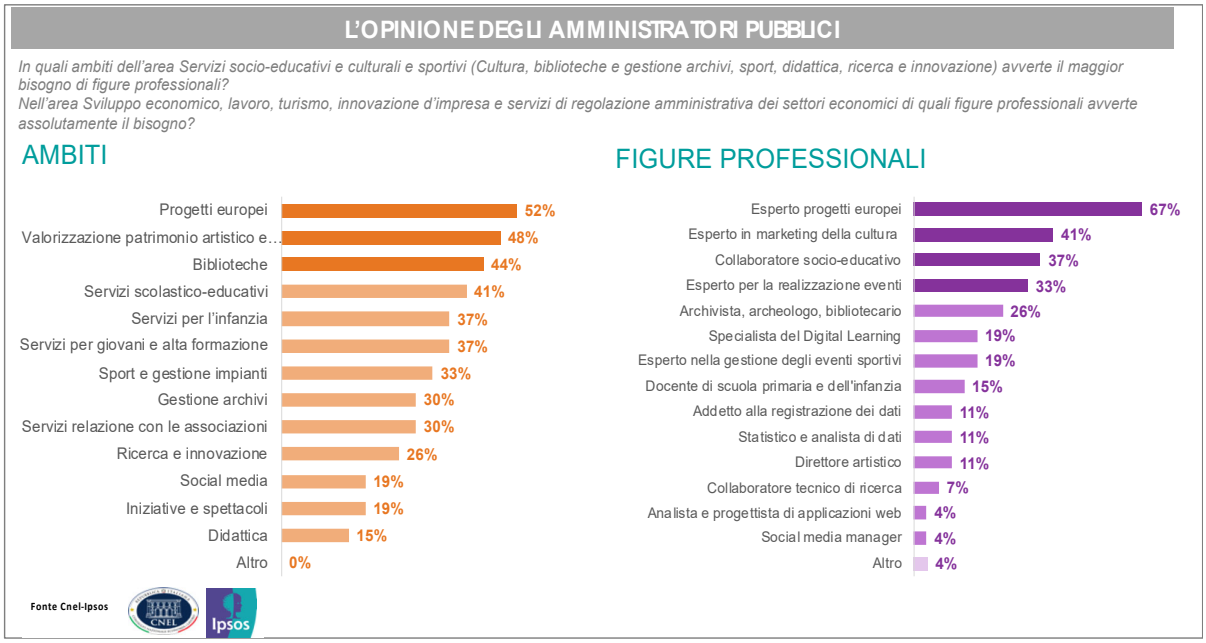
La cultura, l'arte, la natura, le piante coltivate e soprattutto per i paesaggi, la vita popolare e i suoi prodotti tipici, sono fonti di "rinascita" e affermazione dei territori e delle città. Il ruolo della cultura e delle sue espressioni, nell'ampia concezione, comprendente credenze, conoscenze, manifestazioni dell'arte e dei prodotti dell'interazione di una comunità umana con il proprio spazio-ambiente fisico-biologico, è quello di rigenerare le energie locali e contribuire ad allargare le capacità e competenze di una comunità. I valori dell'ambiente culturale di un luogo costituiscono una risorsa per le attività interne ai territori, per l'attrazione di turisti, per generare appeal verso imprese e investitori, per attrarre risorse umane altamente qualificate, per attirare investimenti in attività competitive fondate su ricerca, innovazione, mestieri e capacità creative.

Complessivamente l'orientamento delle amministrazioni che emerge dagli ambiti e dai profili professionali ricercati sembra orientato in due direzioni:

- da un lato il potenziamento dei sevizi educativi come base della rigenerazione di un senso comunitario e di qualità e benessere locale;
- dall'altro lato l'accezione alla nozione di patrimonio culturale come bene comune, come "comunità di eredità" e di valore socialmente costruito, come fonte di attrazione e vitalità.

Gli ambiti in cui è maggiore il bisogno di potenziamento delle capacità e delle professionalità sono quelli relativi ai progetti europei (52%), alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale (48%), alla gestione delle biblioteche (44%), ai servizi scolastico-educativi (41%), ai servizi per l'infanzia (37%) e ai servizi per i giovani e l'alta formazione (37%). Tutti settori in cui la necessità di nuovi inserimenti è segnalata dal 32% al 52% degli enti.

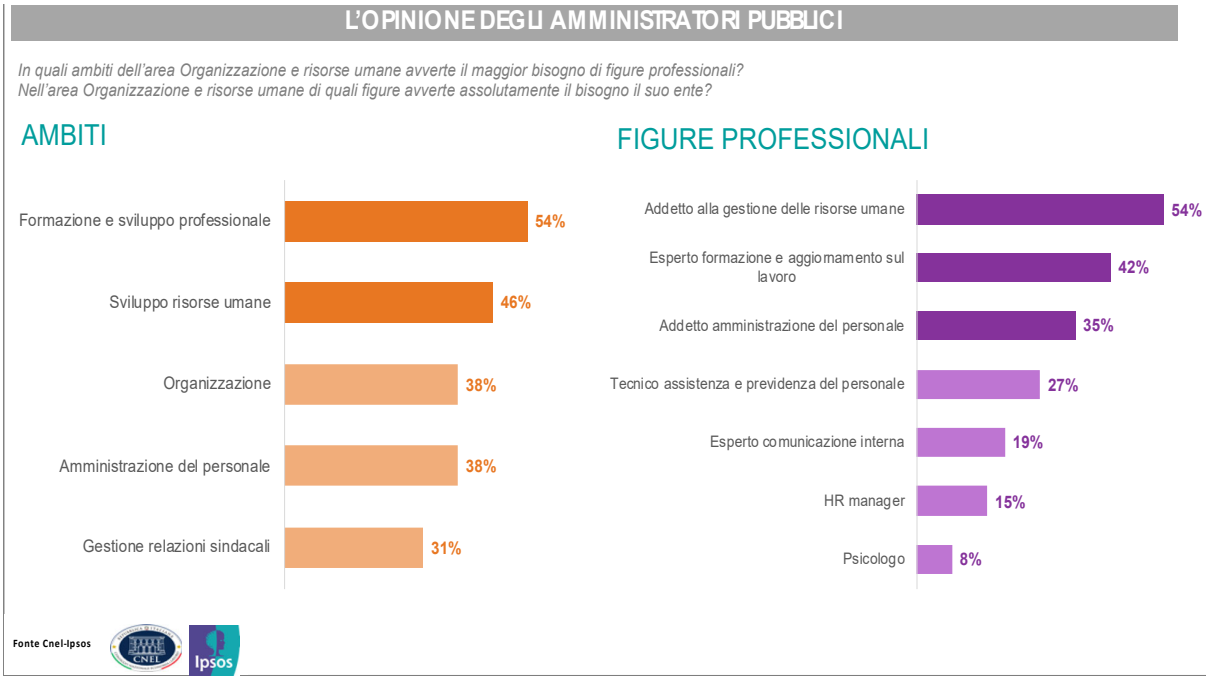
Lo sport e la gestione impianti (33%), i servizi relazione con le associazioni (30%), la gestione degli archivi (30%), la crescita e rafforzamento dei servizi per ricerca e innovazione (26%), lo sviluppo dell'attività sui social media (19%), il rafforzamento di proposte per iniziative e spettacoli (19%) e infine il potenziamento della didattica (15%), completano la mappa dei principali ambiti in cui le amministrazioni intendono investire.
I profili professionali più ricercati, di conseguenza, sono: esperto progetti europei (67%), esperto in marketing della cultura e del territorio (41%), collaboratore socio-educativo (37%) e esperto in promozione culturale e realizzazione eventi (33%). A seguire mancano anche archivisti, archeologi, bibliotecari (26%), esperti nella gestione degli eventi sportivi (19%), docente di scuola primaria e dell'infanzia (15%), specialisti del digital learning (19%), addetti alla registrazione dei dati (11%) e direttori artistici (11%).



4.5.1.8. La sfida delle risorse umane

Le amministrazioni stanno da tempo incamminandosi su una strada per loro innovativa e tortuosa: l'abbandono della pura amministrazione del personale con il suo prevalere di procedure e regole, per orientarsi verso una gestione 'outside-in'. In tale logica l'outcome, necessariamente, deve essere calibrato sull'ambiente esterno sia in termini di soddisfazione dei cittadini e degli utenti, sia in termini di motivazione e soddisfazione dei dipendenti.
Di qui l'importanza di competenze volte alla motivazione e all'engagement dei dipendenti (Mapping, measuring, managing) e di professionalità indirizzate alla comunicazione interna. Se consideriamo il complesso delle esigenze che emergono dalla ricerca, s genera una mappa di ciò che è importante per le amministrazioni pubbliche: raccontare alle persone il valore che l'ente produce, superare il gap ideologico pubblico/privato e rendere appetibile la pubblica amministrazione per una ragazza o un ragazzo che vuole investire sul suo futuro professionale.

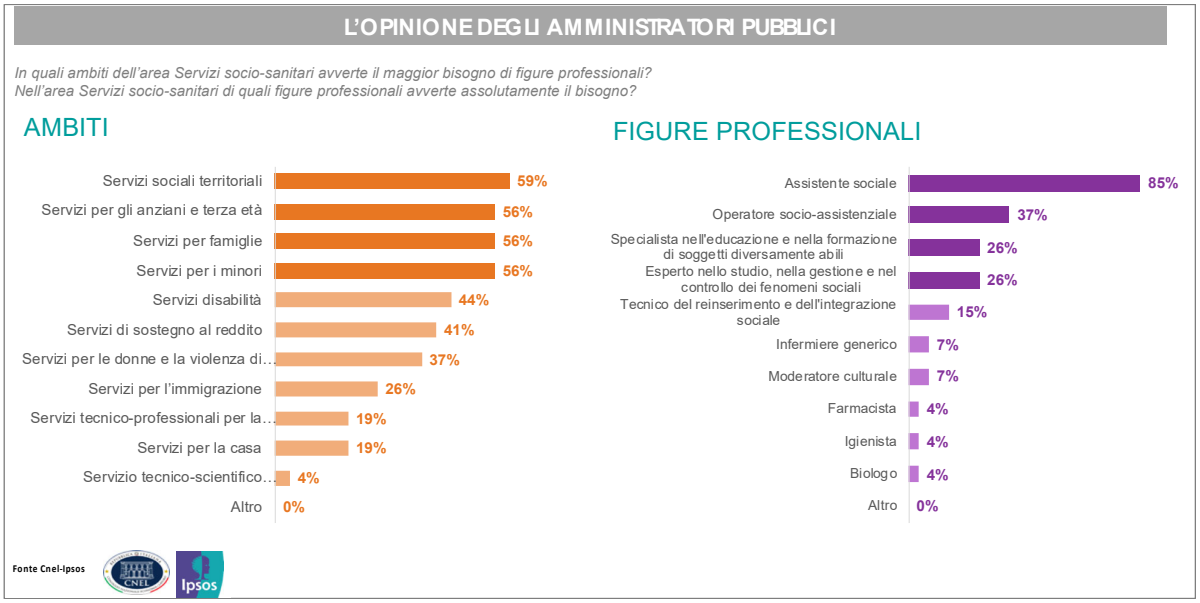
Le risposte degli amministratori locali mettono in primo piano l'importanza della *value proposition* dell'ente, incentrando le strategie di reclutamento non solo sulla posizione individuale da ricercare, ma anche sul valore dell'organizzazione.
Le amministrazioni locali devono abituarsi sempre di più a parlare di futuro e il fabbisogno di competenze deve essere sempre di più orientato alla prospettiva, prendendo in considerazione il presente (in base alla coerenza tra il servizio da erogare e le competenze – hard e soft – necessarie per farlo) e il futuro, pensando alla direzione strategica dell'ente sul tema o nello specifico ambito. In questa direzione vanno alcune esigenze emerse dagli enti come il potenziamento professionale di ambiti quali la formazione e sviluppo professionale (54%), nonché lo sviluppo delle risorse umane (46%). Seguono ambiti come l'organizzazione (38%), l'amministrazione del personale (38%) e la gestione delle relazioni sindacali (31%).
In termini concreti di professionalità ambite al primo posto incontriamo la necessità di addetti alla gestione delle risorse umane (54%), esperti in formazione e aggiornamento sul lavoro (42%), addetti all'amministrazione del personale (35%), tecnici per l'assistenza e la previdenza del personale (27%), HR manager (15%) ed esperti in comunicazione interna (19%).



4.5.1.9. Più forza ai servizi sociali territoriali

L'aumento delle diseguaglianze sociali, l'invecchiamento della popolazione, i rilevanti mutamenti della domanda sociale con l'emergere di nuovi rischi e di nuovi bisogni, hanno determinato una nuova sfida per i comuni: il passaggio dalla concezione di welfare state a quella di welfare society e welfare community, nei quali i processi di modernizzazione si intessono con l'evoluzione della società.
I territori e gli enti locali sono i luoghi nei quali si gioca la maggiore partita per il miglioramento concreto della qualità della vita delle persone, attraverso politiche inno-

vative e sostenibili sotto il profilo ambientale, economico e sociale.
Il benessere sociale, la promozione della solidarietà sociale, come i diritti di protezione, aiuto, sostegno per le fasce più deboli, hanno indotto molti Enti Locali a intraprendere interessanti percorsi di innovazione sociale, basati su nuove modalità di governance degli attori sociali territoriali e sull'attivazione e valorizzazione delle risorse disponibili sui territori.
Le richieste di professionalità che emergono dalla ricerca sembrano rafforzare questa tendenza e operare in una direzione di welfare comunitario, con l'intento di affermare un sistema integrato di interventi e servizi sociali, all'interno di una rete interconnessa tra soggetti pubblici, privati e reti informali.
Gli ambiti in cui le amministrazioni avverto il maggior bisogno di rafforzamenti professionali, nell'area dei servizi socio-sanitari sono molteplici. Si va dai servizi sociali territoriali (59%), a quelli per anziani (56%), famiglie (56%), minori (56%), disabilità (44%), al sostegno del reddito (41%).
Le amministrazioni locali avvertono in modo particolare l'esigenza di intervenire sulla crescente mole di violenza sulle donne. I dati Istat danno ragione alle scelte dei comuni: ha subìto violenze fisiche o sessuali da partner o ex partner il 13,6% delle donne (2 milioni 800 mila). In particolare il 5,2% (855 mila) donne hanno subito violenze dal partner attuale e il 18,9% (2 milioni 44 mila) dall'ex partner.
I nemici non sono solo in casa. Il 24,7% delle donne ha subìto almeno una violenza fisica o sessuale da parte di uomini non partner: il 13,2% da estranei e il 13% da persone conosciute. In particolare, il 6,3% da conoscenti, il 3% da amici, il 2,6% da parenti e il 2,5% da colleghi di lavoro.
Le donne subiscono minacce (12,3%), sono spintonate o strattonate (11,5%), sono oggetto di schiaffi, calci, pugni e morsi (7,3%). Altre volte sono colpite con oggetti che possono fare male (6,1%). Tra le donne che hanno subìto violenze sessuali, le più diffuse sono le molestie fisiche, cioè l'essere toccate o abbracciate o baciate contro la propria volontà (15,6%), i rapporti indesiderati vissuti come violenze (4,7%), gli stupri (3%) e i tentati stupri (3,5%).
A fronte di dinamiche di questo genere e con la crescita delle violenze avvenuta nel periodo del Covid (oltre 49mila le donne nel 2020 hanno cercato aiuto a causa di violenze subite, il 13,6% in più rispetto al 2017) le amministrazioni locali stanno cercando di creare nuovi servizi a sostegno delle donne e nuove professionalità in grado di affrontare l'emergenza della violenza di genere (37%).
Ulteriori servizi che i comuni intendono potenziare sono quelli per l'immigrazione (26%), per la sanità (19%) e la casa (19%).
Dal punto di vista delle professionalità, in vetta alla classifica troviamo gli assistenti sociali (85%), gli operatori socio-assistenziali (37%), gli specialisti nell'educazione e nella formazione di soggetti diversamente abili (26%), gli esperti nello studio, nella gestione e nel controllo dei fenomeni sociali (26%) e i tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale (15%).



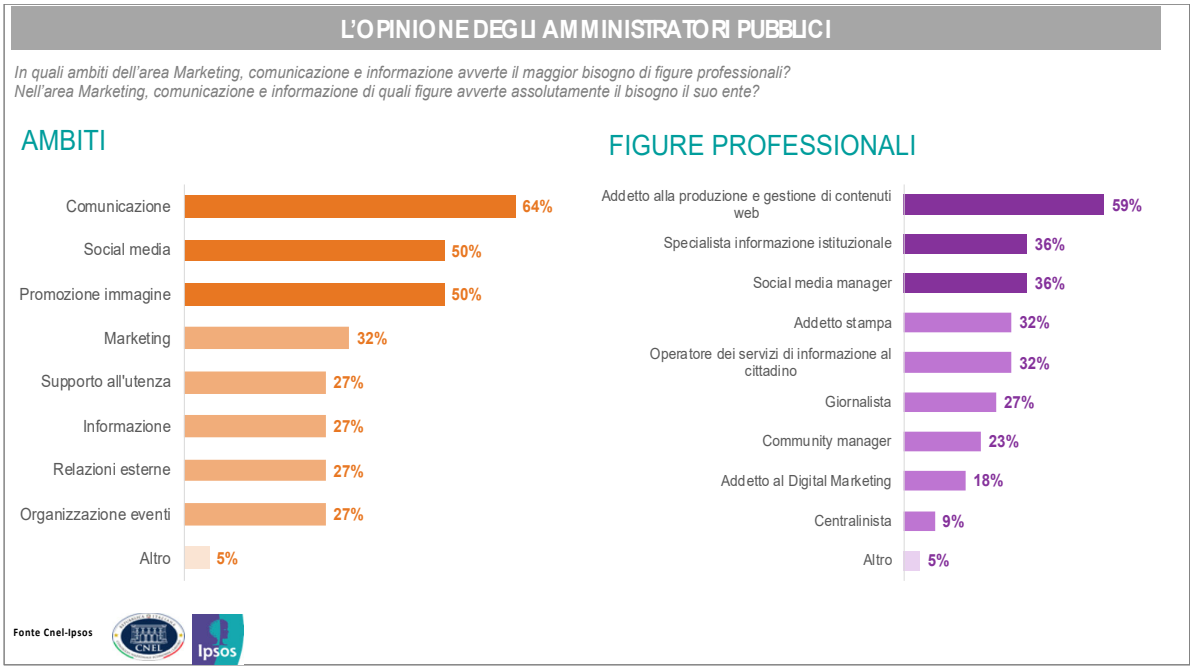
4.5.1.10. Professionisti del web e dei sociali cercasi

Le città italiane e le pubbliche amministrazioni, sono sempre più attive sui social network, con una presenza stabile su diversi canali e una crescente attenzione alle ultime evoluzioni del settore. Comuni, regioni, ministeri e molti altri enti comunicano le proprie attività con video, immagini e stories, su Facebook, Instagram, Twitter, Tik tok. La rivoluzione comunicativa non riguarda solo i social. Comuni, aziende di trasporto pubblico e igiene urbana, polizia municipale, strutture di protezione civile, difensore civico, aziende sanitarie: sono solo alcune delle tipologie di soggetti pubblici che stanno utilizzando WhatsApp per informare e dialogare con i cittadini.

Si sta affermando una nuova concezione della comunicazione pubblica che potremmo definire "*comfortable*", sospinta dal valore che ha, per un cittadino, trovare la propria amministrazione nei luoghi da lui utilizzati per comunicare con gli altri, nel ricevere informazioni su uno strumento semplice e usando un linguaggio accessibile, che li fa sentire a proprio agio, in dialogo.

Gli effetti di questo mutamento di paradigma lo si incontra negli ambiti e nei bisogni di professionalità segnalati dalle amministrazioni. Il bisogno di rafforzare il marketing social è segnalato dal 50% degli enti, mentre la necessità di rafforzare la comunicazione (64%), la promozione (50%), il marketing (32%) completano il quadro delle principali priorità. Un fronte in crescita è anche quello relativo al supporto all'utenza, all'amministrazione amica e vicina (27%). Non mancano, ovviamente, le necessità di solidificare l'informazione (27%), le relazioni esterne e l'organizzazione degli eventi (tutti al 27%).

Dal punto di vista delle professioni ricercate svetta l'attenzione agli addetti alla produzione e gestione di contenuti web (59%), a social media manager (36%), a community manager (23%) e agli addetti al digital marketing (18%). La rosa delle esigenze è completata dagli specialisti in informazione istituzionale (36%), dai classici addetti stampa (32%) e dagli operatori dei servizi di informazione al cittadino (32%). Oltre un quarto delle amministrazioni, infine, avverte il bisogno di giornalisti (27%).



4.5.1.11. Le venti professioni più ricercate dalle amministrazioni

Assistente sociale (85%), esperto in fondi europei e progettazione europea (79%), addetto alla produzione e gestione di contenuti web (59%), ingegnere progettista (58%), addetto alla gestione delle risorse umane (54%), responsabile della gestione documentale, della conservazione e del protocollo informatico (52%): sono i 6 profili professionali più ricercati dalle amministrazioni oggi.

Un quadro che mette bene in luce dove stanno cercando di andare le amministrazioni pubbliche e la loro spinta verso il superamento del gap nell'uso dei fondi europei, la digitalizzazione, l'innovazione sociale, la comunicazione web, la rivoluzione nella gestione delle risorse umane.

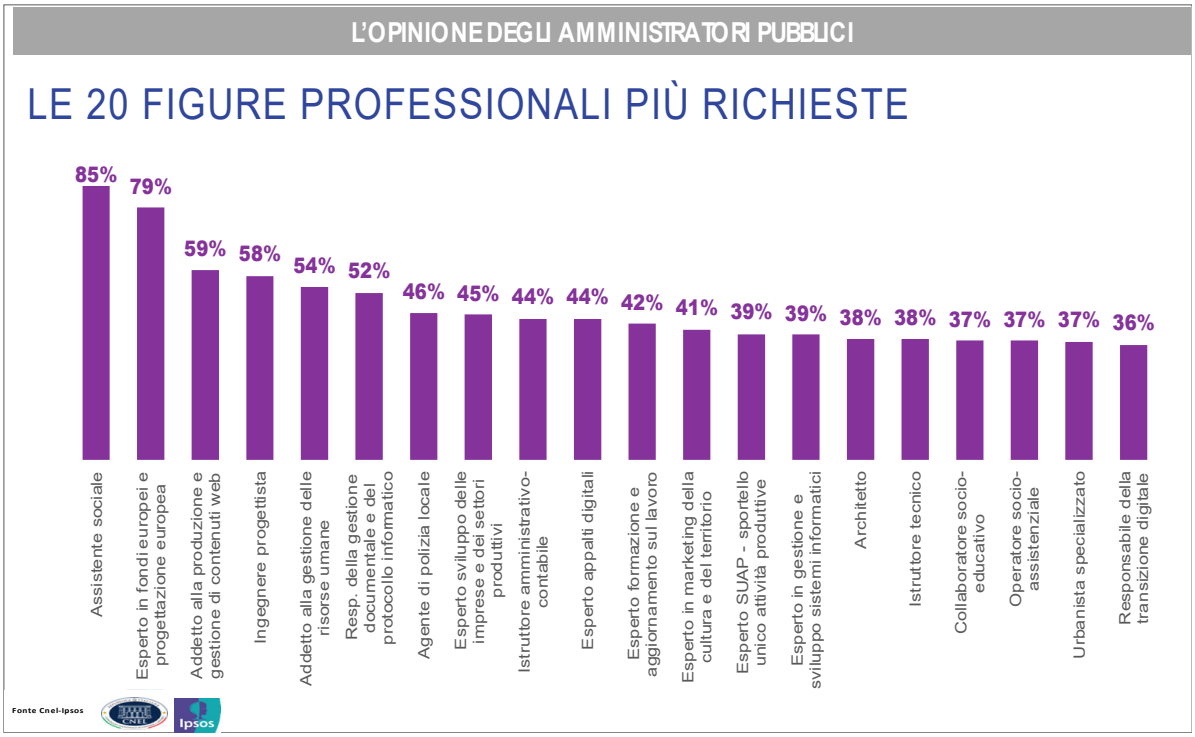
Se allarghiamo lo sguardo alle prime 20 professionalità ricercate, ritroviamo almeno 4 aree professionali.

La prima area è quella della transizione digitale con 5 profili: addetto alla produzione e gestione di contenuti web, responsabile della gestione documentale e del protocollo informatico, esperto appalti digitali, esperto in gestione e sviluppo sistemi informatici, responsabile della transizione digitale.

Una seconda area è quella relativa allo sviluppo sistemico dell'economia locale, con profili quali: esperto in promozione e sviluppo delle imprese industriali, dei settori produttivi, del commercio, dell'artigianato, delle attività finanziarie, dei servizi e delle libere professioni (45%), esperto SUAP - sportello unico attività produttive (39%), esperto in formazione e aggiornamento sul lavoro (42%) ed esperto in marketing della cultura e del territorio.

Permane un'area tradizionale per coprire i vuoti e le carenze che si sono create in questi anni con profili come: agente di polizia locale (46%), istruttore amministrativo-contabile (44%), architetto (38%), Istruttore tecnico (38%), gli altri profili ci parlano di amministrazioni proiettate sull'innovazione e il sostengo alla trasformazione eco-

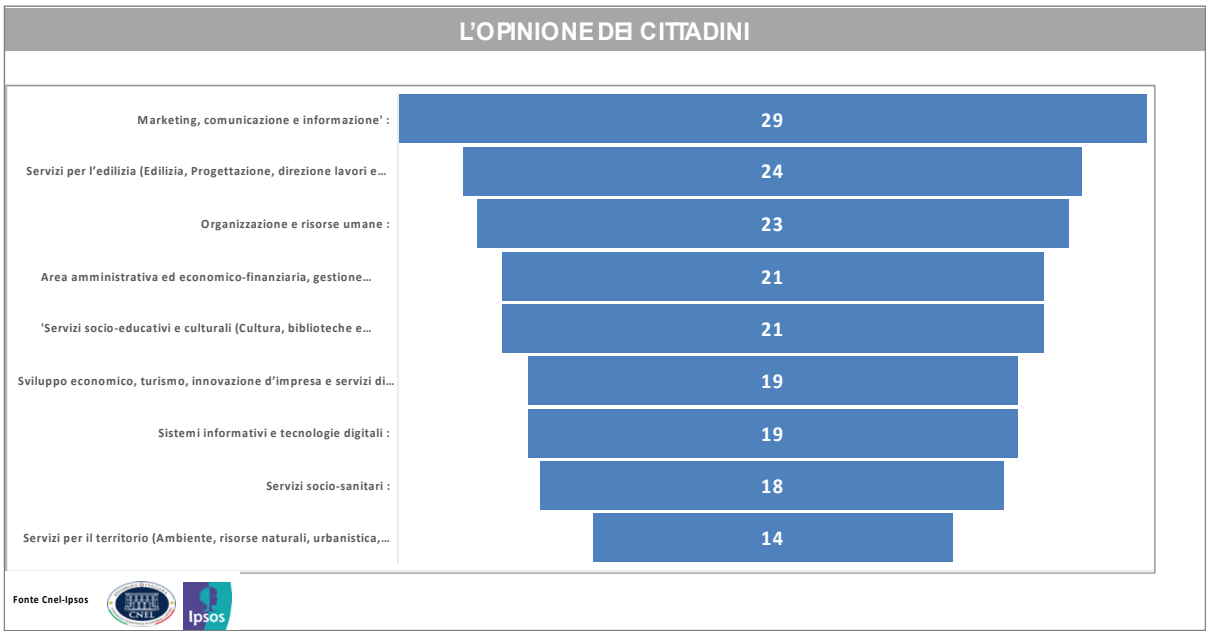
nomica del tessuto locale:
La spinta green si può rintracciare nella ricerca di energy manager, urbanisti specializzati e ingegneri progettisti



4.5.1.12. L'opinione dei cittadini sul fabbisogno professionale degli enti pubblici: un'italia spaccata in due tra nord e sud

L'immagine e la percezione del fabbisogno professionale degli enti pubblici che hanno i cittadini è nettamente spaccata in due, con una fenditura che separa il Nord dal Sud. Complessivamente oltre un terzo degli italiani (36%) giudica insufficiente l'attuale dotazione organica dei comuni, mentre il 60% la ritiene quantomeno sufficiente (il 4% non sa).
Le aree del Paese in cui la dotazione organica risulta maggiormente adeguata sono il Nordest (77%) e il Nordovest (70%). Risultano maggiormente carenti le dotazioni delle amministrazioni del Centro Italia (39% giudica il numero di addetti presenti nel proprio comune inadeguato per soddisfare i bisogni dei cittadini), del Sud (52% dei cittadini segnala carenze) e delle Isole (50%).
L'adeguatezza degli organici è maggiore tra le persone che abitano dei piccoli comuni (62%) rispetto a quanti vivono nei centri più gradi e metropolitani (56% di adeguatezza).
La mappa delle carenze che percepiscono i cittadini, nei diversi settori delle amministrazioni, colloca nei primi 4 posti le aree di marketing, comunicazione e informazione (29%), i servizi per l'edilizia (edilizia, progettazione, direzione lavori e perizie tecniche di beni immobili – 24%), organizzazione e risorse umane (23%), area amministrativa ed economico-finanziaria, gestione progetti e verifiche ispettive (21%).
Le carenze avvertite nelle dotazioni organiche, mutano da zona a zona del Paese. A

Nordovest si avverte la carenza nell'area comunicazione (35%), nella gestione delle risorse umane (27%) e nell'area sviluppo economico, turismo, innovazione d'impresa e servizi di regolazione amministrativa dei settori economici (24%).
A Nordest i buchi di organico sono percepiti nell'area dell'edilizia (29%), nelle risorse umane (27%), nei servizi socio-educativi (24%), nei servizi socio-sanitari (24%) e nel settore dello sviluppo economico (23%). Nel Sud le carenze maggiori riscontrate dai cittadini sono nelle aree comunicazione, servizi digitali, edilizia e risorse umane.



4.5.2. La sfida digitale per i comuni: le opinioni degli amministratori e dei cittadini

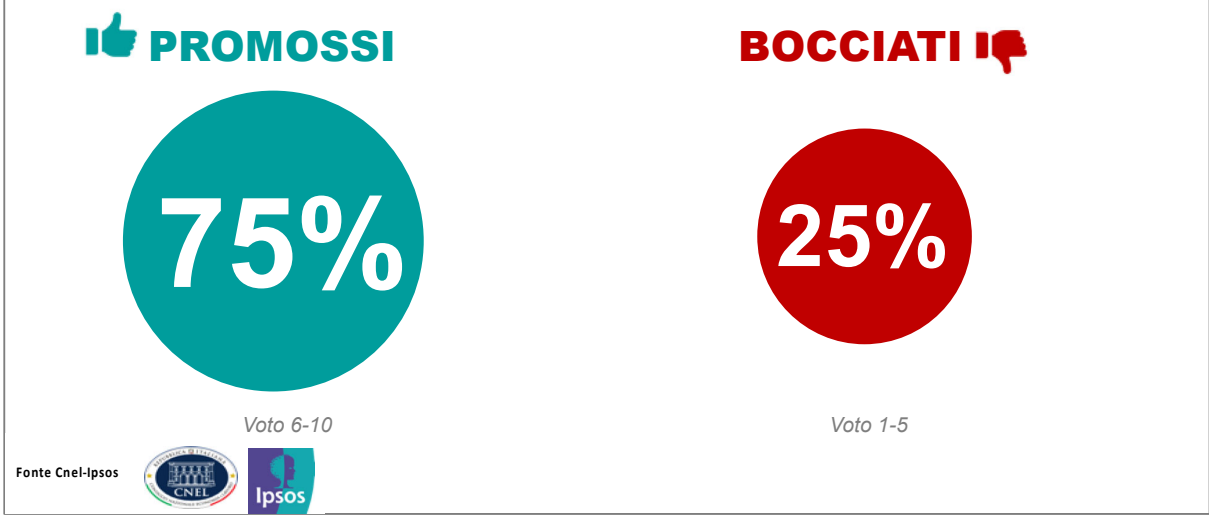
4.5.2.1. Servizi digitali: il mismatching tra amministrazioni e cittadini

La società italiana, anche a causa della pandemia, sta vivendo una profonda spinta accelerativa verso la digitalizzazione dei servizi e della relazione con le amministrazioni pubbliche. Per l'83% dei cittadini (il dato è omogeneo su tutto il territorio nazionale con una punta dell'87% nelle isole) la possibilità di poter entrare in contatto e poter svolgere le pratiche con il comune direttamente on line è molto o abbastanza importante. Il 76% degli italiani, inoltre, è interessato a usufruire dei servizi on line offerti dalla pubblica amministrazione.
A fronte di questa spinta e della ricerca di servizi pubblici on line, il quadro di giudizio su quanto offerto dai comuni mostra un relativo mismatching tra l'opinione dei cittadini e quella degli amministratori e dei dirigenti pubblici.
Per il 55% degli italiani l'attuale offerta di servizi digitali non è precisamente in linea con le attese. In particolare, il 23% degli italiani giudica l'offerta molto bassa e il 32% la valuta ancora insufficiente rispetto alle esigenze. Il dato, tuttavia, non è omogeneo sul territorio nazionale. A Nordovest (48% di giudizi negativi) e a Nordest (35% di valutazioni negative) il quadro appare maggiormente roseo, con la maggioranza dei

cittadini soddisfatta (anche se a Nordovest le valutazioni spaccano in due l'opinione dei cittadini). Nelle altre macro-aree del Paese la situazione muta nettamente di colore. Il livello di insoddisfazione sale al 58% nel Centro Italia, per volare al 70% al Sud e nelle Isole.
Gli amministratori e i dirigenti della P.A. sono molto più indulgenti nelle valutazioni. Promuove il livello di digitalizzazione dei comuni (voto 1-6) il 75% degli amministratori locali, mentre solo il 25% dà un voto negativo (voto 1-5). Nella divisione tra piccoli e grandi centri, la quota di cittadini soddisfatti dei servizi digitali offerti è maggiore nei piccoli comuni, sotto i diecimila residenti (62% di voti oltre il sei), rispetto ai centri maggiori con più di 100mila residenti (51%).
La distonia si può rintracciare anche sulla valutazione delle competenze digitali possedute da operatori e dirigenti dei comuni e della pubblica amministrazione.
Il 72% degli amministratori locali promuovono, con un voto da 6 a 10, le competenze digitali dei dirigenti dei comuni e degli enti pubblici. Il voto dei cittadini è un po' più calmierato e meno entusiastico. I voti oltre il sei oscillano tra il 59% del Nordovest e il 60% del Nordest, per poi calare al 45% nel Centro Italia, al 40% nel Sud e al 44% nelle Isole.
Maggiormente soddisfatte sono le persone che vivono nei piccoli comuni, al di sotto dei diecimila residenti (54% di voti sufficienti), mentre più critici sono i cittadini metropolitani e quelli che vivono nei comuni oltre 100mila residenti (il voto oltre il 6 arriva dal 46% delle persone).
Il voto tra 6 e 10 sul budget di competenze digitali di base dei dipendenti dei comuni è assegnato dal 66% degli amministratori locali. Il giudizio dell'opinione pubblica è diversificato tra Nord e Sud. I cittadini che vivono nei comuni del Nord danno un voto in linea con l'opinione degli amministratori (61% di voti positivi a Nordovest e il 64% a Nordest). Critici, invece, i residenti nelle altre aree del Paese, con il 41% di voti positivi al centro Italia e nelle Isole e il 38% nelle realtà del Sud. Nella suddivisione tra piccoli e grandi centri, maggiormente appagati dai livelli delle competenze digitali basilari degli addetti delle amministrazioni sono i cittadini che vivono in piccoli centri rispetto ai residenti metropolitani (55% contro 47%).
Per quanto attiene, infine, le competenze specialistiche dei dipendenti pubblici necessarie a fronteggiare la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e i nuovi servizi digitali, il giudizio offerto dalle amministrazioni (con voti oltre il 6) si attesta al 65%. Tra i cittadini i voti sufficienti, invece, si fermano al 47%, con punte del 57% e 58% rispettivamente a Nordovest e Nordest, mentre al Centro, al Sud e nelle Isole il voto positivo oscilla tra il 40 e il 41%. Anche in questo ambito i residenti nei piccoli centri sono più soddisfatti dei cittadini dei centri maggiori (55% contro 47%).

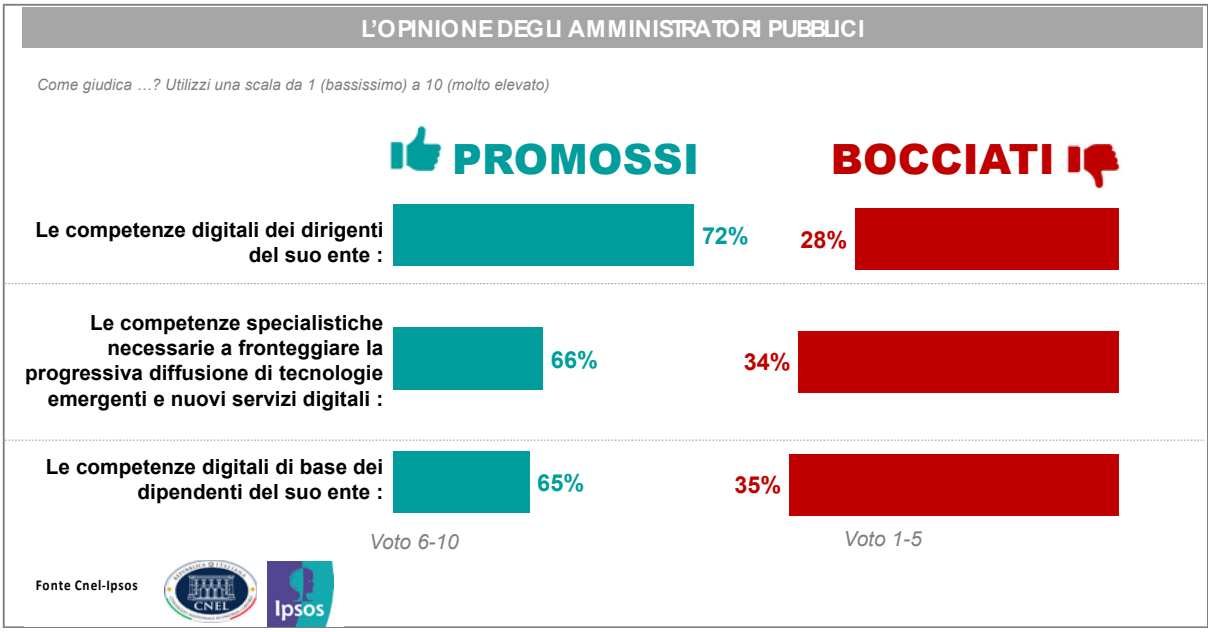
L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

Come giudica il livello di digitalizzazione dell'ente per cui lavora, da un punto di vista complessivo? Utilizzi una scala da 1 (bassissimo) a 10 (molto elevato)

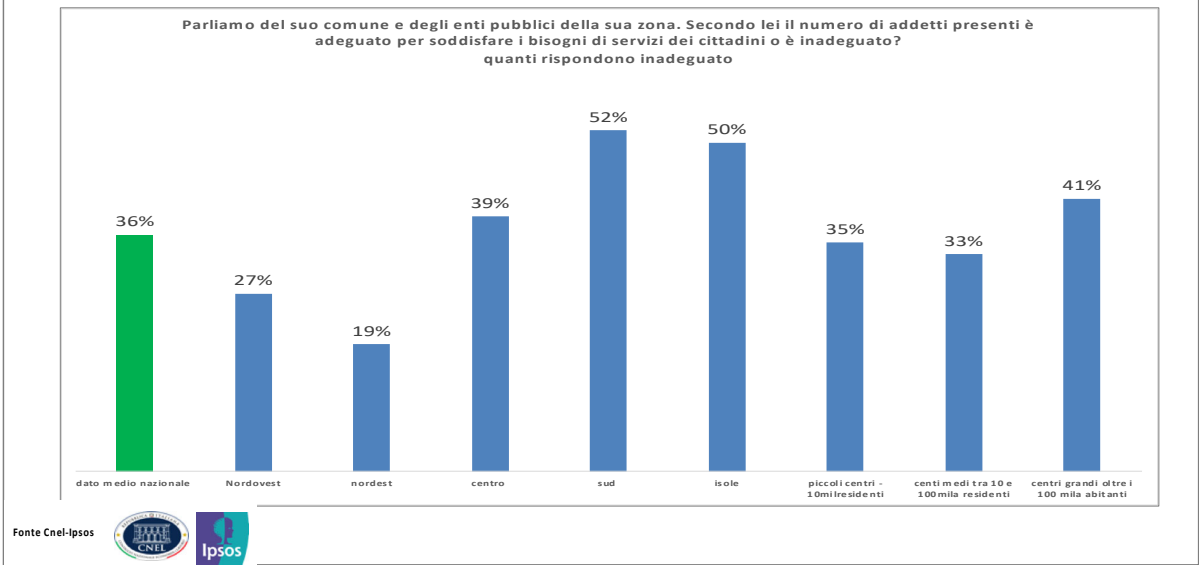


L'OPINIONE DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI

Come giudica …? Utilizzi una scala da 1 (bassissimo) a 10 (molto elevato)



L'OPINIONE DEI CITTADINI



4.5.2.2. I cittadini di fronte alla P.A. digitale: che cosa va e non va

Il punto di partenza non è roseo. Il rapporto Desi 2020 (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società dell'Unione europea) afferma che "rispetto alla media UE, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Anche il numero di specialisti e laureati nel settore Ict è molto al di sotto della media UE -si legge sul report -. Queste carenze in termini di competenze digitali si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Solo il 74% degli italiani usa abitualmente Internet. Sebbene il paese si collochi in una posizione relativamente alta nell'offerta di servizi pubblici digitali (e-government), il loro utilizzo rimane scarso. Analogamente, le imprese italiane presentano ritardi nell'utilizzo di tecnologie come il cloud e i big data, così come per quanto riguarda l'adozione del commercio elettronico".

L'anno del covid ha inciso su questo quadro: il 78% afferma di aver aumentato l'utilizzo delle tecnologie digitali e il 58% sostiene di aver migliorato le proprie competenze. Un perfezionamento che fa sentire le persone maggiormente confident con la possibilità di utilizzare i servizi on line della pubblica amministrazione e dei comuni (77%). Oltre i due terzi delle persone afferma di essere a conoscenza dello Spid e oltre il 70% sa che cosa è una Pec. Per la netta maggioranza degli italiani svolgere un servizio on line è una opportunità che consente di risparmiare tempo ed è più comodo.

Il miglioramento delle competenze e dell'attenzione ai servizi offerte dal digitale, accentua la sfida della qualità per la P.A e, non a caso, la pagella sui servizi offerti mostra la necessità di ulteriori interventi e di un costante aggiornamento in termini di efficienza, efficacia, utilità e facilità d'uso.

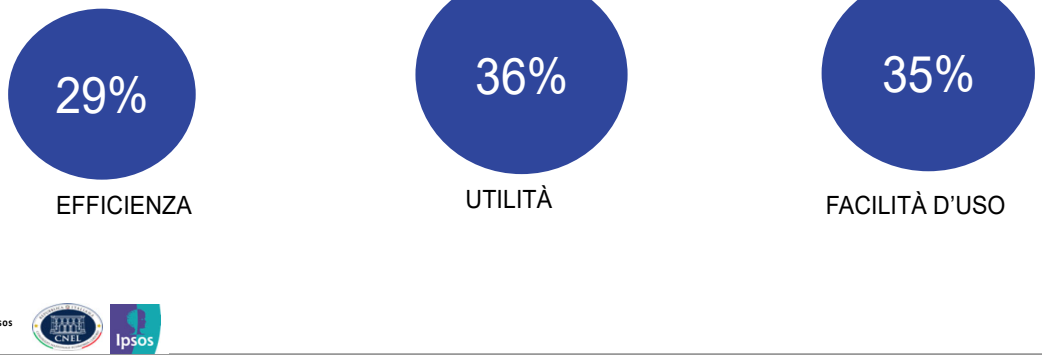
In termini di efficienza gli italiani soddisfatti dei servizi on line del proprio comune e dei servizi pubblici locali assommano al 29%. Una quota che sale al 45% nel Nordest e cala al 16% nelle Isole. Se osserviamo la dimensione del comune, i più soddisfatti

dell'efficienza sono i residenti nei comuni maggiori (33%), rispetto a quanti vivono nei comuni medi, tra i 10 e i 100mila abitanti (25%).
Passando dall'efficienza all'utilità, il quadro di valutazione migliora, con il 36% degli italiani ritiene adeguati i servizi offerti. Le differenze tra territori, tuttavia, permangono. Il livello di utilità riconosciuto oscilla tra il 50% del Nordest e il 33% del Sud (e il 22% delle Isole). Il dato sull'utilità è particolarmente avvertito dai cittadini metropolitani (45%), rispetto a quanti vivono nei piccoli comuni (33%).
La facilità d'uso, infine, è riconosciuta dal 35% degli italiani, con in prima fila i residenti al Nord (41%) e le persone che vivono nei centri maggiori (38%).
Dal punto di vista complessivo la sfida della qualità dei servizi on line, in termini di piena utilizzabilità è ancora da vincere dalle amministrazioni locali, specie in un contesto che, anche per effetto del Covid, ha iniziato ad utilizzare sempre di più i servizi, con l'accesso a tale offerta anche di persone meno avvezze all'uso dell'on line.

L'OPINIONE DEI CITTADINI

LA PAGELLA DEGLI ITALIANI SUI SERVIZI DIGITALI

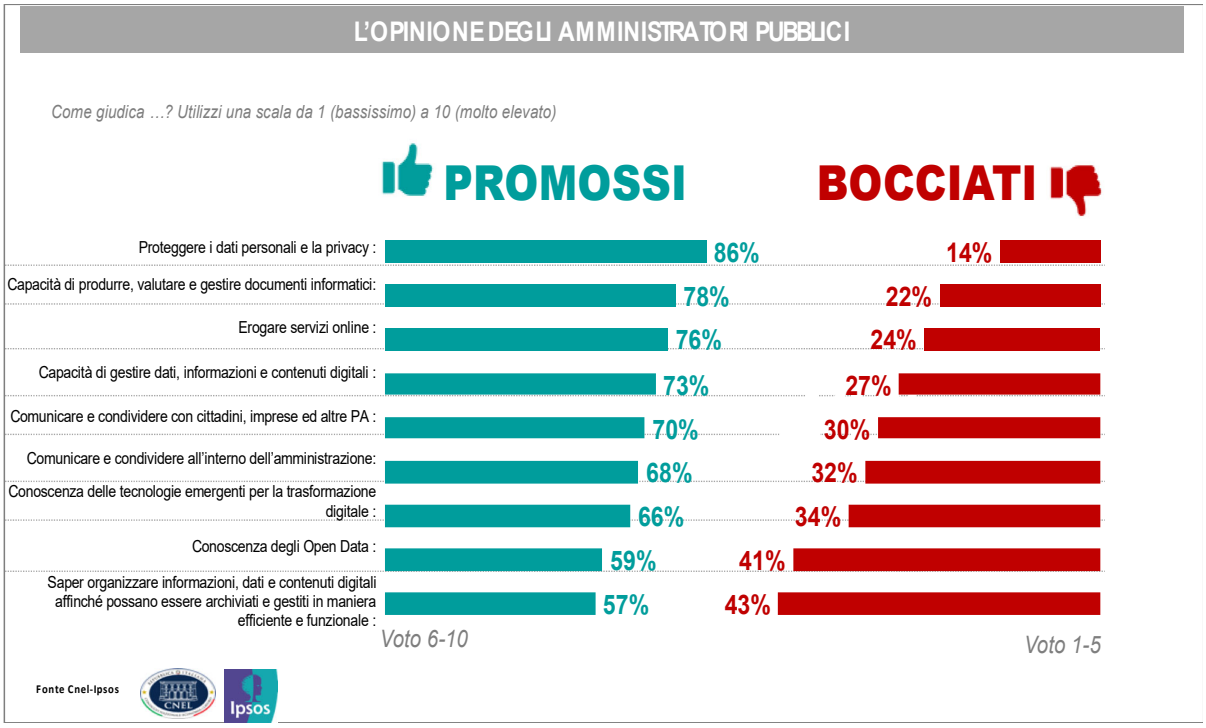
Come i cittadini valutano efficienza, utilità e facilità d'uso dei servizi on line del proprio comune e dei servizi pubblici locali. *Somma dei giudizi molto e abbastanza buona*.



Fonte Cnel-Ipsos

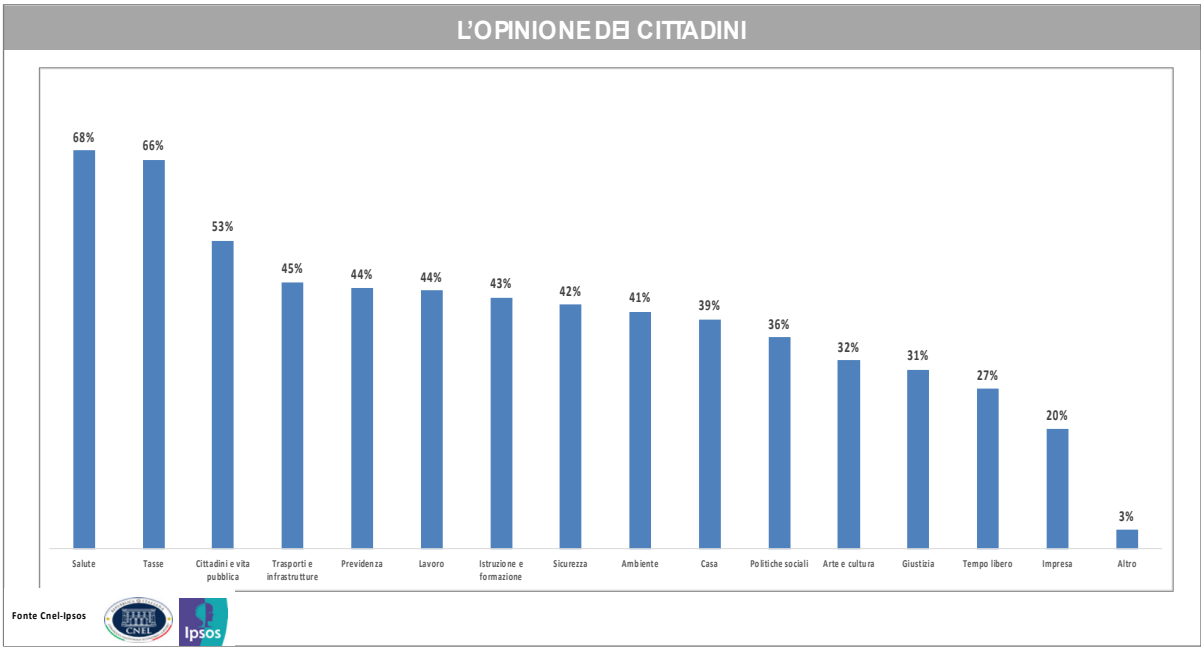
4.5.2.3. Gli amministratori: la qualità che sanno di erogare
Oltre alla qualità percepita in termini generali dai fruitori, esiste anche e ha una notevole importanza l'attenzione alla qualità erogata da parte delle pubbliche amministrazioni.
Gli ambiti in cui i comuni sanno di offrire le maggiore garanzie sono relativi alla protezione dei dati personali e della privacy (86%); alla capacità di produrre, valutare e gestire documenti informatici (78%); alla capacità di erogare servizi online (76%); alla capacità di gestire dati, informazioni e contenuti digitali (73%).
Livelli adeguati di qualità offerta, secondo le amministrazioni, sono rintracciabili anche nella comunicazione e condivisione con cittadini, imprese ed altre PA (70%); nella capacità di comunicare e condividere all'interno dell'amministrazione (68%); nella

conoscenza delle tecnologie emergenti per la trasformazione digitale (66%).
Ancora da potenziare e migliorare sono, invece, la competenza sugli open data (59%) e la capacità di organizzare informazioni, dati e contenuti digitali affinché possano essere archiviati e gestiti in maniera efficiente e funzionale (57%).



4.5.2.4. La classifica degli ambiti in cui i cittadini attendono maggiori servizi digitali
Il fabbisogno e l'interesse a utilizzare servizi on line della Pubblica Amministrazione è tendenzialmente omogeneo nelle diverse aree del Paese. Altissimo è l'interesse verso i portali web di comuni e pubblica amministrazione (88%) e altrettanto elevato è l'interesse verso l'offerta di servizi tramite App (77%).
Ai vertici dell'agenda digitale dei cittadini ci sono i servizi per la salute (68%) e le tasse (66%). In terza posizione si collocano i servizi per la cittadinanza attiva (53%).
La lista dell'agenda è composita e mostra un vasto set di attese che ruotano tra il 41% e il 45%. tra questi troviamo i servizi on line per il trasporto, per la previdenza, per l'istruzione e la formazione, per la sicurezza e l'ambiente.
In fondo alla classifica, con un livello di interesse che coglie poco più di un quarto del Paese, si trovano i servizi on line per il tempo libero (che sono garantiti maggiormente da altri soggetti) e quelli per le imprese.
Se l'agenda digitale è sostanzialmente omogenea nelle diverse aree dello stivale, non mancano alcune accentuazioni al Sud, riguardati i servizi on line per il lavoro e la previdenza (48%), nonché le politiche sociali (41%). Differenze interessanti sono rintracciabili anche nei centri maggiori. In queste realtà sono sopra alla media le attese di servizi on line nei settori di salute (71%), trasporti (51%), previdenza (47%), politiche

sociali (39%), arte e cultura (35%) e giustizia (35%).



4.5.2.5. La classifica dei servizi *on line* offerti dalle amministrazioni e quelli indispensabili per i cittadini

Le amministrazioni comunali stanno fornendo molte prestazioni on line. In vetta alla classifica ci sono otto servizi, erogati da più dei due terzi delle amministrazioni locali. Si tratta della prenotazione di appuntamenti presso gli uffici comunali (garantita dall'82% delle amministrazioni), la richiesta di iscrizione al servizio di mensa scolastica (78%), le pratiche di edilizia privata (75%), il pagamento retta del servizio di mensa scolastica (70%), il pagamento dell'Imu e la richiesta iscrizione ad asili nido (entrambi al 69%), il rilascio certificati vari (66%) e la gestione online della TARI (65%).

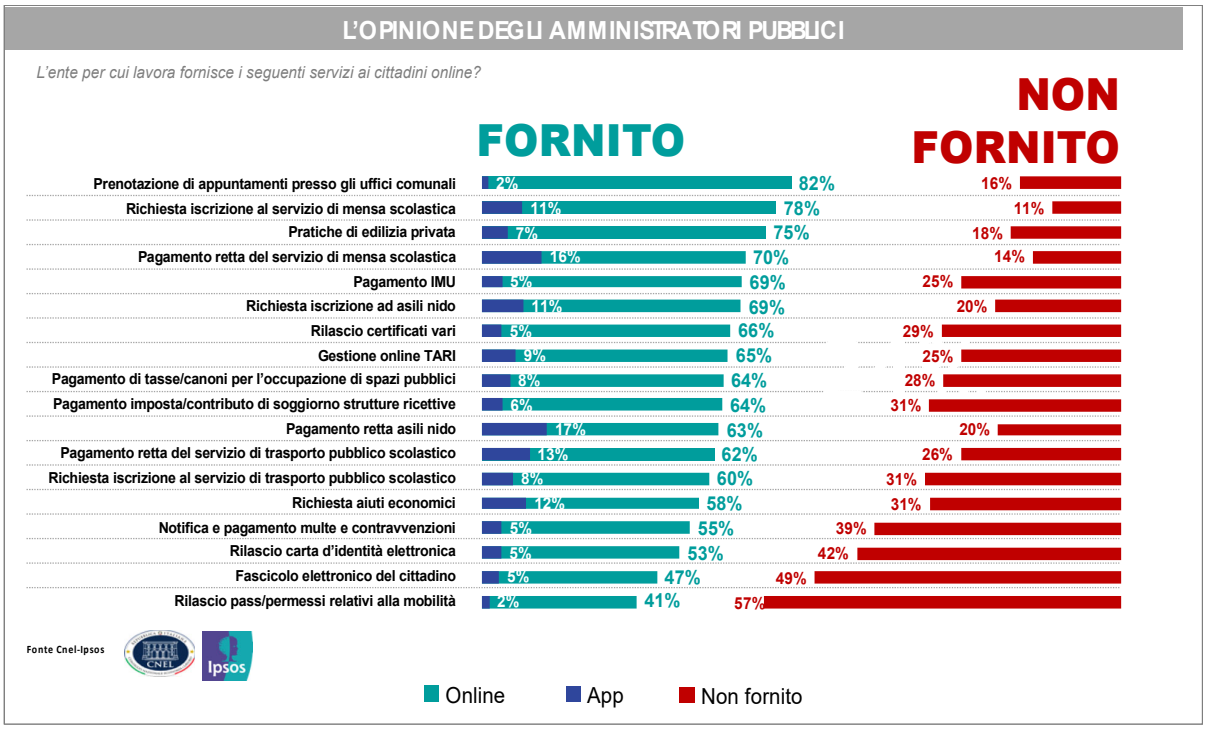
Un'altra ampia quota di servizi on line sono offerti da più della metà dei comuni. Fra essi troviamo il pagamento di tasse/canoni per l'occupazione di spazi pubblici (64%), il pagamento dell'imposta/contributo di soggiorno strutture ricettive (64%), il pagamento della retta asili nido (63%), il pagamento retta del servizio di trasporto pubblico scolastico (62%), la richiesta iscrizione al servizio di trasporto pubblico scolastico (60%), la richiesta di aiuti economici (58%), la notifica e pagamento multe e contravvenzioni (55%), il rilascio carta d'identità elettronica (53%).

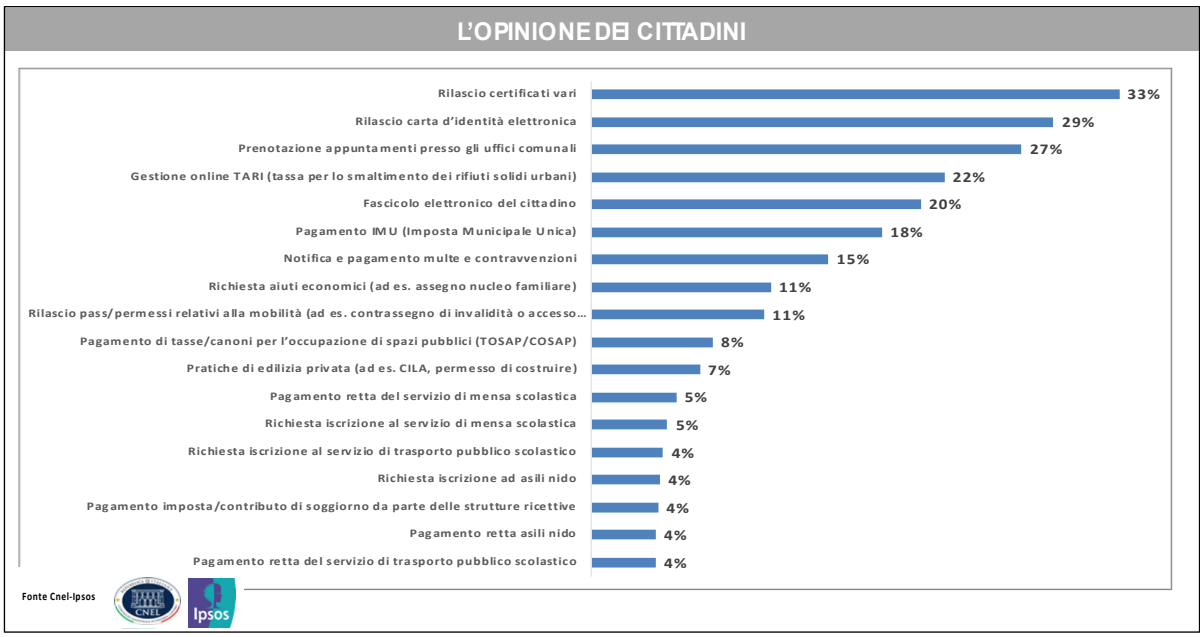
In fondo alla classifica dei servizi digitali offerti ci sono il fascicolo elettronico del cittadino (47%) e il rilascio di pass/permessi relativi alla mobilità (41%).

Alcune amministrazioni hanno già iniziato a utilizzare le App. Il 17% dei comuni ha un'App per il pagamento retta asili nido; il 16% per la corresponsione della retta del servizio di mensa scolastica, il 13% per il pagamento della retta del servizio di trasporto pubblico scolastico, il 12% per la richiesta di aiuti economici e l'11% per la richiesta di iscrizione al servizio di mensa scolastica e per l'iscrizione agli asili nido.

In termini di attese e priorità, lo sguardo complessivo offerto dai cittadini propone una

scala in cui alcuni dei servizi, essendo settoriali e dedicati a singoli segmenti sociali, si collocano in basso nella classifica. Cionondimeno sono importanti e vanno garantiti. La graduatoria propone 5 priorità su cui tutte le amministrazioni si devono provare: rilascio certificati on line, rilascio della carta d'identità elettronica, prenotazione degli appuntamenti presso gli uffici comunali, gestione online della TARI (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e fascicolo elettronico del cittadino. Una classifica che, mettendo nelle top five la carta d'identità elettronica e il fascicolo elettronico del cittadino, evidenzia un certo mismatch con tra le attività già garantite dalle amministrazioni e quelle attese dai cittadini.





4.5.3. Lo *smartworking* nei comuni

4.5.3.1. Il giudizio sullo smartworking nella PA e tra i cittadini

I dati sullo *smartworking* sono ormai noti da tempo. Nella prima fase della pandemia, nella primavera 2020, il lavoro da casa (per molti è stato più un telelavoro che vero *Smart Working*) ha toccato, pur in forme differenti e con modalità distinte da azienda ad azienda, la quasi totalità delle grandi imprese (97%) e delle PA italiane (94%), nonché il 58% delle piccole e medie imprese. Complessivamente, sono stati coinvolti in questa esperienza oltre sei milioni e mezzo di lavoratori, ovvero quasi un terzo dei lavoratori dipendenti italiani.

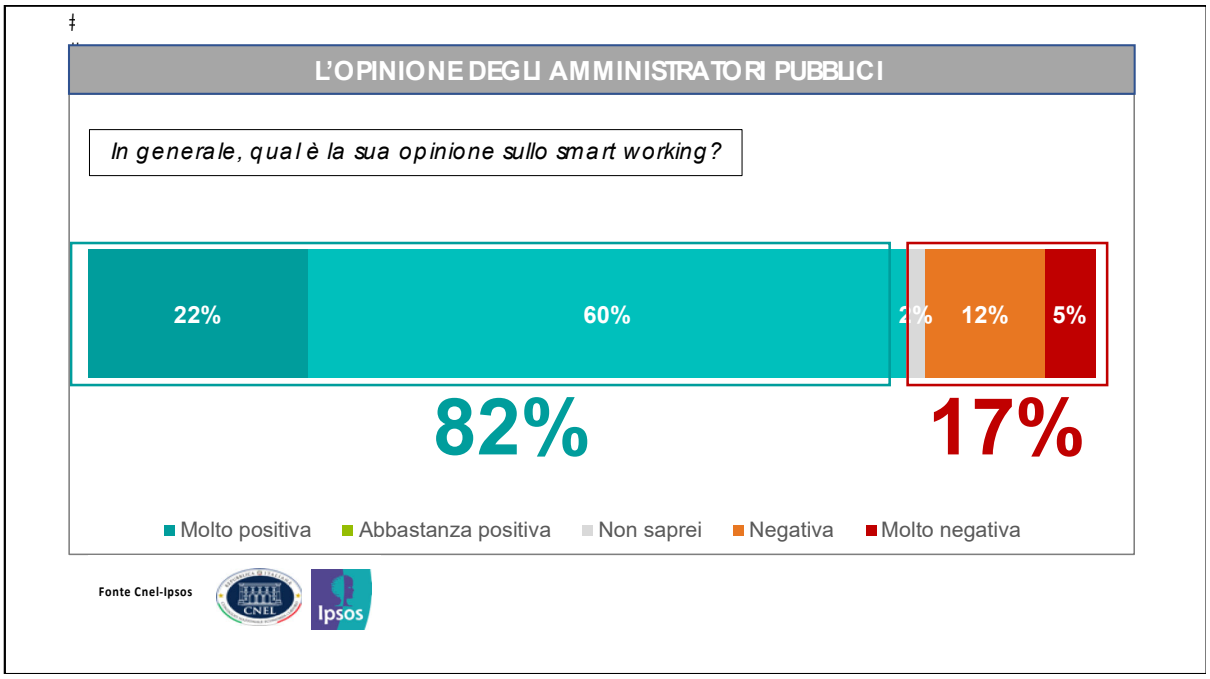
L'anno precedente, nel 2019, le persone che avevano usufruito di una esperienza parziale di lavoro agile erano stati poco meno di 600mila. A settembre 2020 gli smart worker sono scesi a poco più di cinque milioni, di cui un milione e seicento mila nelle grandi imprese, quasi novecento mila nelle piccole e medie imprese, un milione e centomila nelle microimprese e un milione e trecento mila nella pubblica amministrazione.

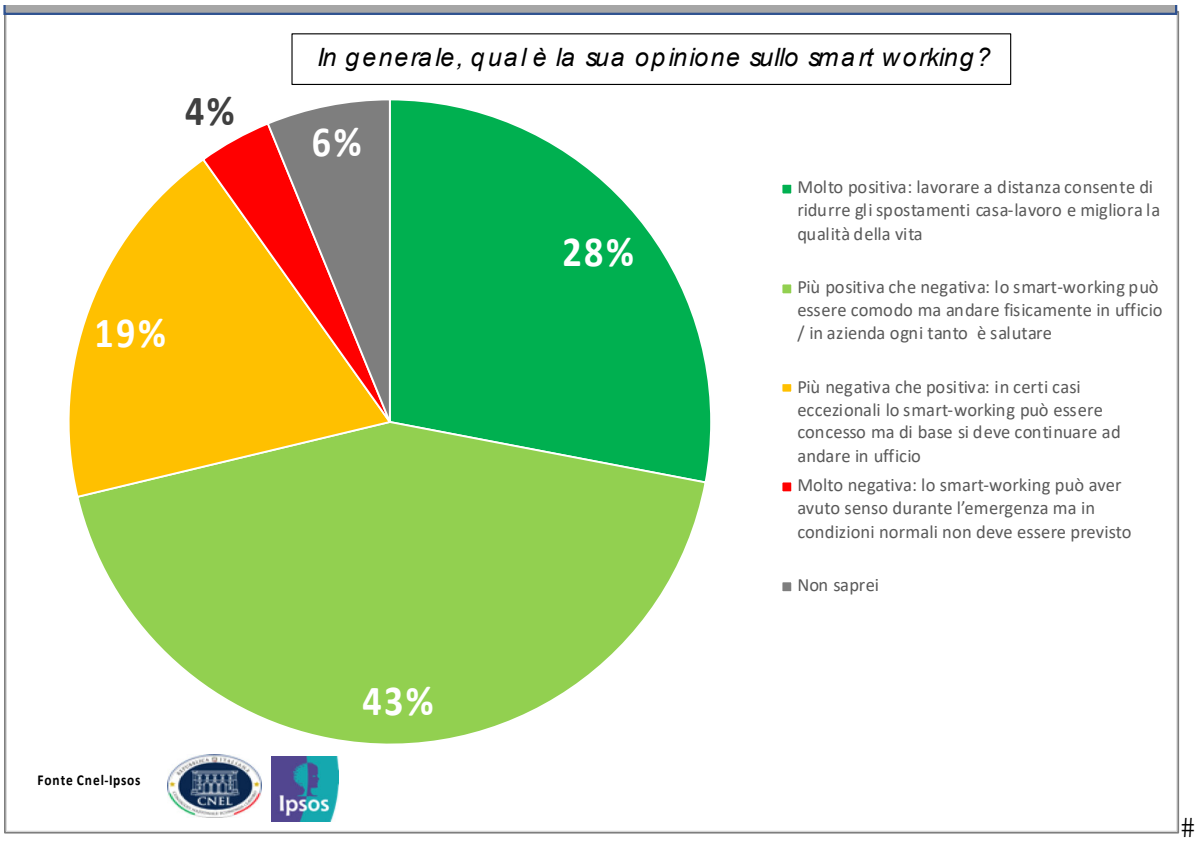
Il tema dello *smart working* era, fino a poco tempo, un concetto di "avanguardia" e lontano in molti enti locali. Lo era in modo particolare nella sua dimensione di *remote working*. Il covid, indubbiamente, è stato il grimaldello che ha mutato il modo di pensare e lavorare nella PA, che ha imposto una nuova modalità di erogazione dei serviziì per i cittadini e per le imprese.

L'esperienza della pandemia ha mostrato la capacità della PA di orientarsi verso i nuovi paradigmi caratterizzati da una maggiore collaborazione, comunicazione e responsabilizzazione dei singoli dipendenti, con impatti positivi per gli utenti, come dimostrano le risposte dei cittadini.

Per l'82% di sindaci, assessori e dirigenti il giudizio sull'esperienza del lavoro agile

è molto positivo. Meno entusiasti dell'esperienza sono gli amministratori del Nord (70% di giudizi positivi) e quelli dei piccoli comuni sotto i diecimila residenti (63%). Tra i cittadini le valutazioni sono altrettanto positive. Il sì al lavoro agile coinvolge il 71% delle persone: il 28% lo giudica un modo di lavorare che consente di ridurre gli spostamenti casa-lavoro e migliora la qualità della vita, mentre il 43% lo ritiene un'esperienza più positiva che negativa, un modo comodo di esercitare la propria attività (anche se per questa quota di persone andare fisicamente in ufficio ogni tanto è salutare).





#

#

4.5.3.2. Lo smart working nella PA: prospettive

Il Lavoro Agile potrebbe essere un elemento che snellisce la Pubblica Amministrazione, in grado di gratificare i dipendenti, migliorare i servizi e rinnovare le tecnologie. Il rischio di una rivoluzione incompresa, in mancanza di un salto culturale è dietro l'angolo.

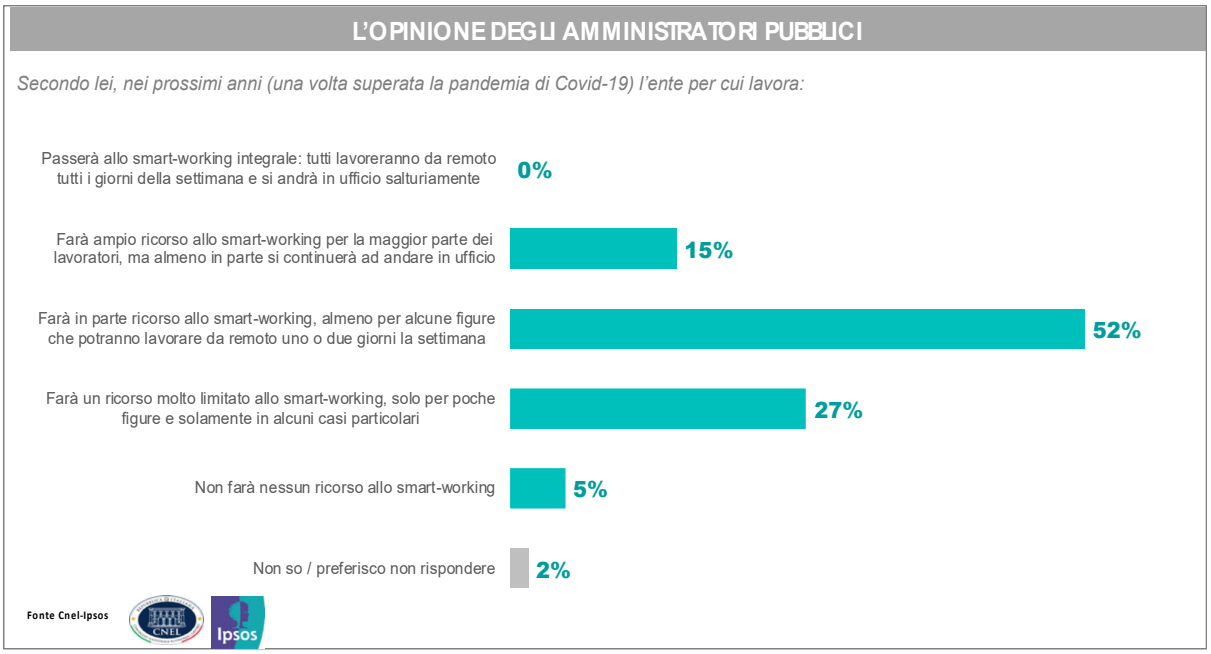
Le previsioni per il futuro utilizzo dello *smartworking* negli enti locali, orientate a un ricorso moderato, mostrano le difficoltà ad accedere a nuovi paradigmi.

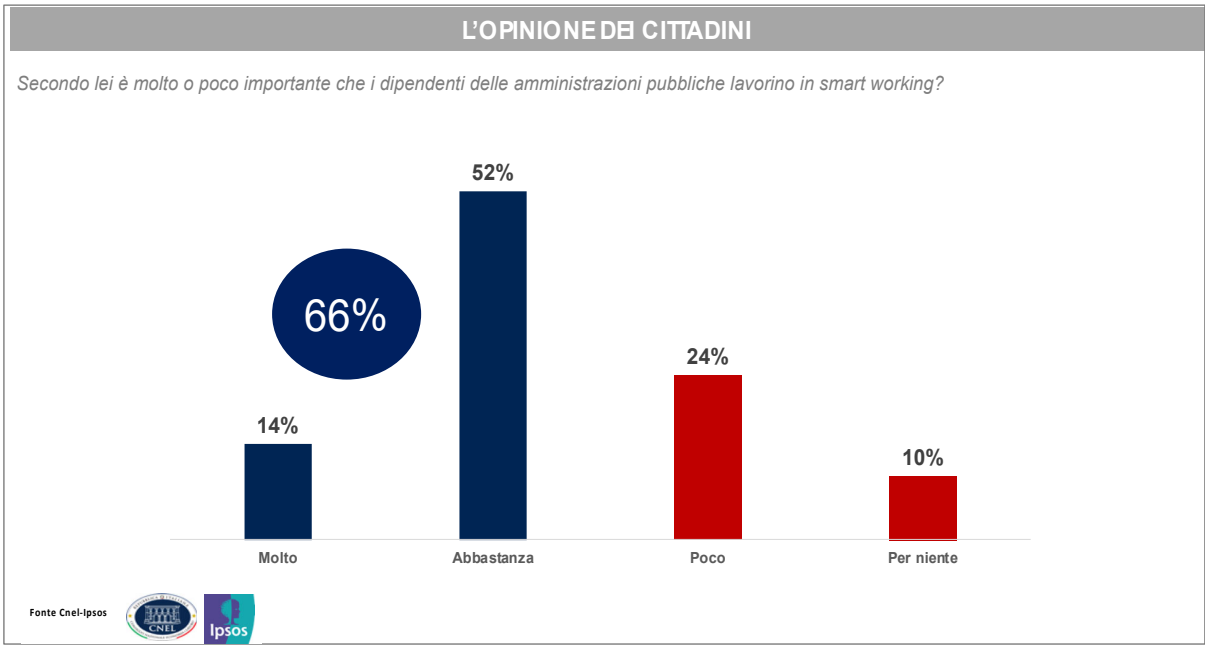
La maggioranza degli amministratori (52%) ipotizza un ricorso al lavoro agile solo per uno o due giorni la settimana. Nessuno prevede un uso massiccio e in pochi (15%) ipotizzano un ampio ricorso a questa modalità.

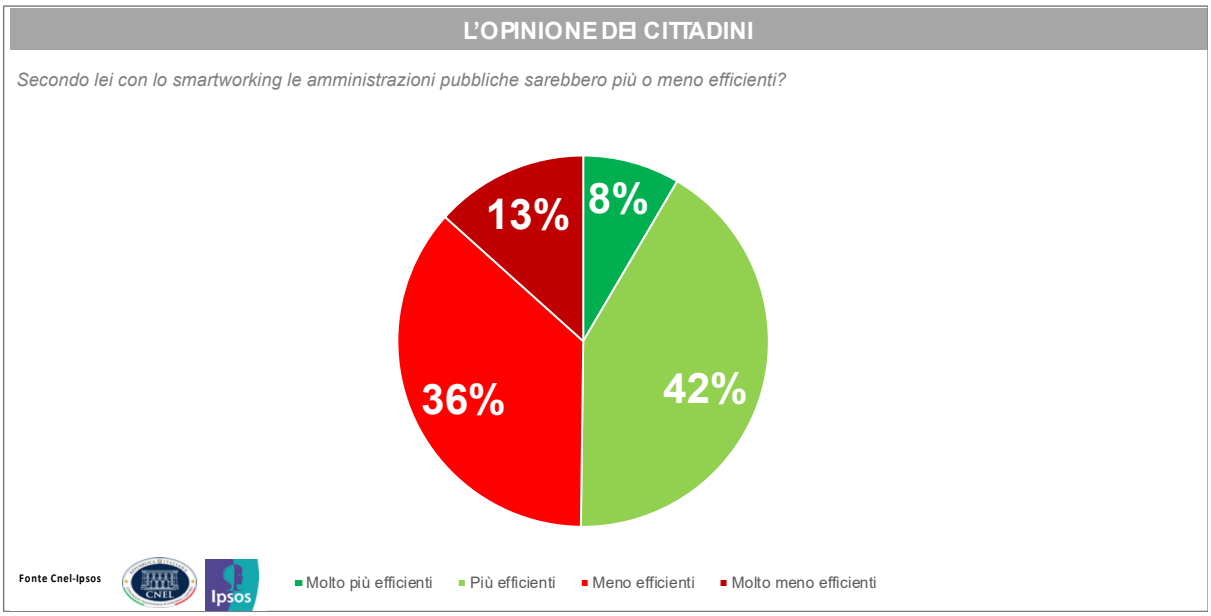
Il ricorso allo *smart working* per uno o due giorni la settimana è maggiormente ipotizzato dalle amministrazioni del Centro Italia (67%) e del Sud (70%), mentre al Nord la maggioranza relativa degli enti (40%) sembra orientata a un ricorso limitato al lavoro agile. Della medesima opinione sono gli amministratori dei piccoli comuni, tra i quali il 55% prevede un ricorso molto limitato al lavoro agile: solo per poche figure e solamente in alcuni casi particolari. Le amministrazioni dei comuni più grandi, invece, gli amministratori né ipotizzano un uso maggiore, almeno per uno o due giorni la settimana.

I cittadini, per parte loro, non sembrano contrari all'uso dello *smart working* nelle pubbliche amministrazioni e per il 66% è importante che i dipendenti pubblici siano messi in grado di operare da casa. Una propensione che è maggiore tra i residenti del Sud

(70%) e più calmierata al Nord (63%).
Il ricorso al lavoro agile da parte dei dipendenti della PA spacca in due l'opinione pubblica. Per metà degli italiani esso conduce a una maggiore efficienza dei lavoratori del settore pubblico, per il 49%, invece, produce un aumento dell'inefficienza (l'1% non sa). Maggiori dubbi sull'efficienza della PA in *smartworking* li nutrono i cittadini residenti a Nordest (46% ritiene che le amministrazioni sarebbero più efficienti) e quanti vivono nei comuni più grandi, con più di 100mila abitanti (47% ritiene che le amministrazioni sarebbero più efficienti).







4.5.3.3. Le aree delle amministrazioni in cui si può applicare lo *smartworking*

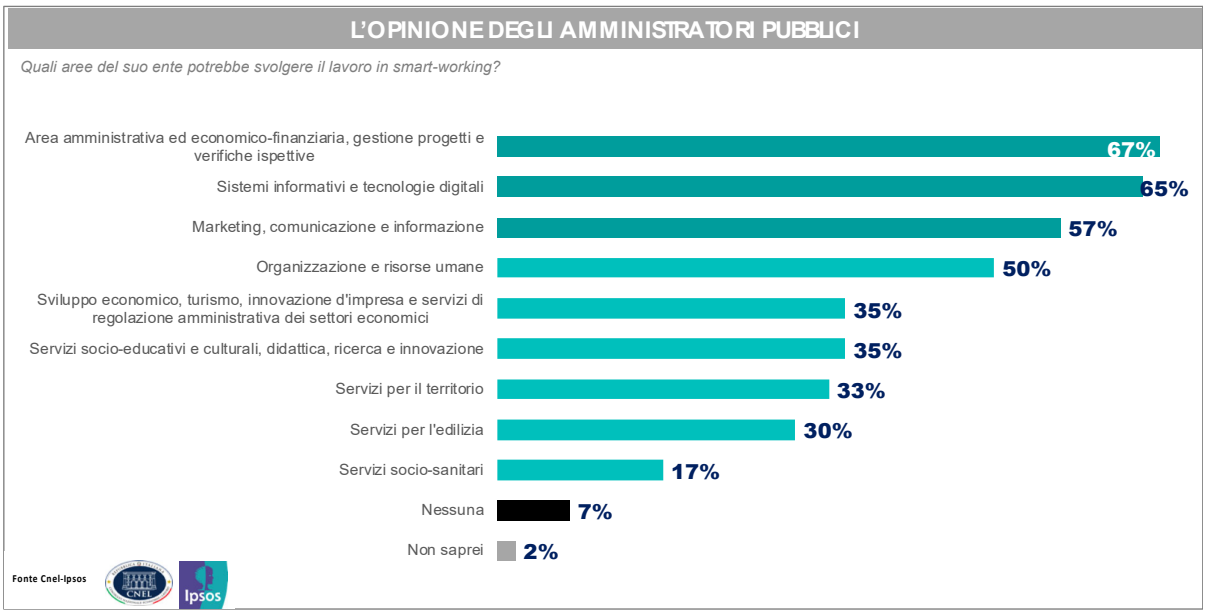
Gli ambiti di applicazione dello smartworking dividono in tre aree: i settori in cui il lavoro agile può trovare ampie forme di applicazione, quelli a media intensità di attuazione e le aree a bassa accessibilità al lavoro agile.

Nella terza area rientrano i servizi socio sanitari. Nella seconda quelli per l'edilizia, il territorio, i servizi socio-educativi e culturali, nonché l'area dello sviluppo economico e del turismo.

Nel primo nucleo, le aree in cui è maggiormente possibile applicare le forme di smart working, rientrano l'area amministrativa ed economico-finanziaria, la gestione dei progetti e delle verifiche ispettive; il settore dei sistemi informativi e delle tecnologie digitali; l'area marketing, comunicazione e informazione; il settore organizzazione e risorse umane.

Nelle diverse zone del Paese gli amministratori hanno opinioni differenti sugli ambiti in cui applicare lo smartworking. Al Sud, ad esempio, il 90% degli enti è orientata ad impiegare il lavoro agile nell'area amministrativa ed economico-finanziaria, il 70% nel settore organizzazione e risorse umane, il 50% nei servizi per il territorio e il 40% nell'area edilizia.

Al Nord le amministrazioni non hanno una forte propensione a questa forma e sono calmierati su tutti i fronti rispetto alla media. Solo il 50% è favorevole al lavoro agile nell'area amministrativa, solo il 10% per le aree territorio ed edilizia, nessuno per i servizi socio-sanitari e solo il 20% per i segmenti socio-educativi e dello sviluppo economico.



4.5.3.4. Il tema del controllo e della gestione delle risorse umane

Nelle linee guida per il lavoro agile, redatte dal dipartimento per la Funzione Pubblica, si ricorda che "*l'articolo 14 della legge 124/2015 prevede che le amministrazioni pubbliche […] adottino misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa (lavoro agile)*".

Le diposizioni normative, si precisa nel documento, consentono agli enti "*nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di individuare le modalità innovative, alternative al telelavoro, più adeguate rispetto alla propria organizzazione, alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori e al miglioramento della qualità dei servizi erogati, fermo restando il rispetto delle norme e dei principi in tema di sicurezza sul luogo di lavoro, tutela della riservatezza dei dati e verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa*".

Nel corso del 2020 l'introduzione del "*Piano organizzativo del lavoro agile*" (POLA), definisce le modalità attuative del lavoro agile "*prevedendo, per le attività che possono essere svolte da remoto, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera*". Le PA che non adottano il POLA devono comunque garantire "*il lavoro agile almeno al 30% dei lavoratori*". Oltre al piano è stato istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Per diffondere nella PA la cultura dello Smart Working e sostenere il cambiamento strutturale è stato avviato anche il Progetto VeLa (Veloce, Leggero, Agile). Il progetto ha prodotto un kit per le amministrazioni interessate a introdurre lo Smart Working, con documenti e procedure, esempi, di piani di comunicazione, linee guida e sviluppi tecnologici.

Come stanno pensando di operare le amministrazioni per la gestione e l'organizzazione dello smartworking?

Il primo punto su cui gli amministratori puntano gli occhi è quello di dotarsi di strumenti e forme organizzative che consentano un effettivo controllo sull'impegno e sull'attività del personale. Un tema segnalato dal 35% delle amministrazioni, con punte del 50% nel Sud e nel Nord, nonché quasi il 60% degli enti più grandi.
Un secondo ambito di attenzione riguarda il tema del coinvolgimento e della motivazione del personale (22%). Una preoccupazione che tocca un terzo degli enti del Nord, del Sud e le amministrazioni di maggiori dimensioni.
Un terzo ambito di apprensione è quello relativo all'efficienza della comunicazione tra i lavoratori e tra i vari uffici (15%), unito alla necessità di fornire al personale dispositivi, connessioni e accessori adeguati (17%). Un tema, quest'ultimo, che attanaglia maggiormente i comuni più piccoli con minori dotazioni e risorse a disposizione.