

# I SERVIZI PUBBLICI IN ITALIA

## LA RELAZIONE DEL CNEL 2025



## Per approfondire: i documenti del CNEL



**Insediamento XI Consiliatura:  
la relazione del Presidente**



**Programma XI Consiliatura**



**CNEL: la casa dei corpi  
intermedi**



**Composizione XI Consiliatura**



**Disegni di legge del CNEL**



**Relazione servizi PA 2025:  
il videoracconto**

## Sommario

### **1 La Relazione del CNEL e l'evoluzione della PA – P. 15**

<b>PA e sostenibilità: una misurazione d'impatto</b>	— P.16
<b>L'Italia inaugura il Piano strutturale 2025-2029</b>	— P.21
<b>La modernizzazione tra digitale, reclutamento e formazione</b>	— P.23
<b>Per la nuova stagione di rinnovi fondi pluriennali fino al 2030</b>	— P.26
<b>Integrazione delle infrastrutture, la sfida si gioca sulle competenze</b>	— P.27

---

### **2 La performance dei Servizi territoriali – P. 31**

<b>Determinare il valore pubblico per agire su politiche e servizi</b>	— P.32
<b>Misurare le politiche pubbliche territoriali nel quadro degli SDGs</b>	— P.34
<b>Un sistema ancora frammentato per territori e dimensioni</b>	— P.37

---

## 3 Analisi di settore e focus tematici — P. 41

---

**Sanità, crescono i progressi ma restano criticità. Decisivo il digitale** — P. 42

---

**Povertà e disuguaglianze, l'Italia alla sfida dell'inclusione e del welfare territoriale** — P. 46

---

**Il diritto all'abitare in Italia è una sfida sociale e politica** — P. 50

---

**Disabilità, è in atto un forte cambiamento ma le misure restano inadeguate** — P. 52

---

**Istruzione, il Paese è diviso tra innovazione e disuguaglianze** — P. 54

---

**Sport, diritto fondamentale ma anche strumento d'inclusione sociale** — P. 57

---

**Il nuovo volto del supporto pubblico alle imprese** — P. 59

---

**Le donne dimostrano grande spirito d'iniziativa e resilienza** — P. 63

---

**Un miglior rapporto fra domanda e offerta con i Centri per l'impiego** — P. 65

---

**Economia circolare, da visione teorica a transizione strutturale** — P. 67

---

**Investire in un sistema integrato e sostenibile di gestione dei rifiuti** — P. 70

---

**Unire mitigazione e adattamento favorisce il calo delle emissioni** — P. 71

---

**Rischi climatici, la tutela del Paese passa dalla cultura della sicurezza** — P. 74

---

# 4

## La prospettiva degli utenti: il Premio CNEL «Impatto PA» — P. 77

Servizi pubblici, la sfida è soddisfare gli utenti

— P. 78

Un premio per mettere in luce le eccellenze e dare buoni esempi

— P. 81

Un parterre di sei premiati e tre menzioni speciali

— P. 84

Il Sole  
**24 ORE**

**Direttore responsabile**  
Fabio Tamburini

**Caporedattore**  
Maria Carla De Cesari

**Inserto a cura di**  
Camilla Colombo,  
Camilla Curcio

**IL SOLE 24 ORE — 06/11/2025 — N. 306**  
I DOCUMENTI DEL SOLE 24 ORE

Registrazione Tribunale di Milano n. 33 del 22.01.2007 - Direttore responsabile: Fabio Tamburini - Proprietario ed Editore: Il Sole 24 Ore S.p.A.  
Sede legale, redazione e direzione: Viale Sarca n.223, 20126 Milano.  
Da vendersi in abbinamento al quotidiano «Il Sole 24 Ore». Chiuso in redazione il 28 ottobre 2025  
© Riproduzione riservata copyright Il Sole 24 Ore Spa

MISURARE PER MIGLIORARE

# PA in evoluzione fra trasparenza ed efficienza

**Renato Brunetta\***

«**C**iò che non si può misurare, non si può né governare né migliorare». Le parole di Lord Kelvin, scienziato di fine Ottocento, risuonano ancora oggi come un monito: senza dati chiari, indicatori affidabili e trasparenza, ogni sforzo per rendere più efficiente l'interazione tra istituzioni, cittadini e imprese rischia di rimanere vano.

Questo principio assume un significato ancora più profondo se si considera la complessità e l'articolazione della Pubblica amministrazione, nella quale ogni decisione e ogni servizio coinvolge reti complesse di persone, processi, risorse, tecnologie e infrastrutture, toccando tutti i settori: dalla salute alla ricerca, dalla sicurezza alla formazione, dai trasporti alla giustizia, per citarne solo alcuni.

La Relazione giunge quest'anno alla sua dodicesima edizione, frutto

del lavoro del CNEL, in qualità di organismo terzo, previsto dalla Costituzione, indipendente e rappresentativo della società civile. Al suo interno trovano voce il mondo delle imprese, i lavoratori e le componenti della comunità che beneficiano dei servizi erogati dalla Pubblica amministrazione, offrendo così una lettura completa e organica.

La Relazione sui servizi pubblici che il CNEL è chiamato a presentare ogni anno al Parlamento e al Governo è molto più di un documento tecnico di monitoraggio.

È uno strumento di democrazia sostanziale, momento di trasparenza, di *accountability* e, non solo, di ascolto. Non si limita alla misurazione degli *output*, ma affronta il nodo della valutazione degli *outcome*, ovvero degli effetti reali che le politiche pubbliche esprimono a favore e nell'interesse del benessere della collettività.

È il risultato dell'analisi di una PA che osserva sé stessa, che misura i propri risultati e l'impatto sulla vita

## LA RELAZIONE

### La legge 15/2009

La redazione della Relazione sui servizi della PA è stata affidata al CNEL dalla legge 15 del 2009 per garantire una valutazione indipendente e imparziale dell'azione pubblica.

dei cittadini, delle imprese e delle comunità. L'impianto adottato considera l'azione della Pubblica amministrazione non come semplice erogatrice di servizi, ma come costruttrice di futuro e presidio di coesione, sostenibilità e fiducia.

La valutazione della *performance* della PA viene intesa sempre più come misurazione del valore pubblico generato. Non si tratta esclusivamente di verificare l'efficienza di un servizio, ma di comprenderne il contributo reale per i cittadini e le imprese. In questa chiave, l'Agenda Onu 2030 e i suoi 17 obiettivi diventano il quadro di riferimento sistematico per le politiche pubbliche, focalizzando l'attenzione sui risultati in termini di riduzione delle disuguaglianze, inclusione, equità di genere, salute, istruzione e ambiente.

La responsabilità di redigere la Relazione sui servizi della PA è stata affidata al CNEL dalla legge 15 del 2009, durante il mio primo mandato in qualità di ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, per garantire una valutazione indipendente e imparziale dell'azione pubblica.

La Relazione 2025 conferma l'impostazione metodologica adottata in occasione della XI Consiliatura del CNEL. Tre linee di continuità fondamentali: la misurazione dell'impatto, la centralità della sostenibilità come criterio di valutazione, il coinvolgimento delle parti sociali e dei corpi intermedi.

In considerazione dell'ampiezza e della varietà dei settori che compongono l'ambito di rilevazione, quest'anno abbiamo introdotto un criterio di rotazione nella selezione dei comparti analizzati. Per la prima volta, la Relazione ha posto l'attenzione sulla transizione verso

## LA NOVITÀ

### Metodologia

Nel 2025 è stato introdotto un criterio di rotazione nella selezione dei comparti analizzati. La XII Relazione si è concentrata sulla transizione verso modelli di economia circolare.

modelli di economia circolare, sulla creazione di ecosistemi favorevoli all'imprenditorialità e all'innovazione e sullo sviluppo di percorsi condivisi per affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici.

La Relazione è il risultato di un lavoro corale, che ha coinvolto – in primo luogo – il dipartimento per la Pubblica amministrazione, attivando un dialogo costruttivo con istituzioni, università, autorità indipendenti, enti del Terzo settore, oltre che con i consiglieri e le strutture interne del CNEL. Un approccio realmente partecipato, che valorizza il contributo di tutte le componenti e rafforza la funzione del Consiglio come luogo di sintesi tra competenze tecniche e sensibilità sociali.

L'edizione di quest'anno offre la fotografia di una pubblica amministrazione in evoluzione, che continua a rafforzarsi lungo un percorso di miglioramento strutturale e culturale. Aumentano gli investimenti nel personale, in formazione e sviluppo delle competenze, si diffondono l'utilizzo delle infrastrutture digitali e si moltiplicano le esperienze di innovazione organizzativa e gestionale. Permangono, tuttavia, divari territoriali in diversi settori e alcune situazioni di ritardo rispetto agli altri Paesi europei.

Un quadro che non richiede un cambio di rotta, piuttosto un'accelerazione decisa: serve consolidare i progressi compiuti e affrontare con maggiore determinazione i nodi ancora aperti, in particolare quelli legati all'accesso, all'equità e alla qualità dei servizi pubblici.

Un quadro di luci e ombre. La spesa pubblica pro-capite evidenzia una dinamica in aumento, ma questa crescita non si traduce

uniformemente in un miglioramento della qualità dei servizi percepita dalla cittadinanza.

Il Paese mostra segnali di avanzamento nei processi di digitalizzazione e nella transizione verso modelli di economia circolare. Tuttavia, persistono criticità strutturali in ambiti quali la gestione delle risorse idriche, il consumo di suolo, il sovraffollamento degli istituti penitenziari e la durata dei procedimenti civili, che continuano a incidere negativamente sulla qualità complessiva del sistema pubblico.

Di certo, il sistema pubblico sta progressivamente affinando la propria capacità di automisurazione e di autovalutazione, orientando l'attenzione non più soltanto ai risultati immediati, ma agli effetti di lungo periodo delle proprie azioni.

In occasione della XI Consiliatura, che ho l'onore di presiedere, ho fortemente voluto l'istituzione del Premio CNEL «Impatto PA», con l'obiettivo di valorizzare le eccellenze della Pubblica amministrazione, per mettere in pratica una visione di progresso condiviso e di servizio orientato al *civis*.

Oggi, alla sua seconda edizione, il Premio CNEL conferma la validità di un modello che riconosce e diffonde le migliori esperienze sviluppate sia a livello centrale sia nei territori, con l'intento di offrire esempi concreti, replicabili e capaci di generare valore pubblico.

Attraverso un approccio inclusivo, che coinvolge il Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile e i Consiglieri del CNEL, il Premio

## PREMIO CNEL

### «Impatto PA»

Il Premio ha l'obiettivo di valorizzare le eccellenze della PA su tutto il territorio nazionale per offrire esempi concreti, replicabili e capaci di generare valore pubblico.

«Impatto PA» unisce le diverse anime del Paese — imprese, lavoratori, professionisti, associazioni e volontariato — in un percorso di valorizzazione del merito e di promozione della cultura dell'impatto.

L'ampliarsi delle candidature e la varietà delle esperienze segnalate ne testimoniano il successo, che sensibilizza e favorisce una cultura dell'apprendimento reciproco e diffuso. In tal modo, «Impatto PA» si consolida come un punto di riferimento per una Pubblica amministrazione capace di ascoltare, innovare e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

In questo percorso, il CNEL riafferma la propria centralità come luogo di analisi e di confronto, di orientamento e di proposta, con la rinnovata consapevolezza dell'importanza di una valutazione rigorosa e organica della qualità dei servizi pubblici, nella duplice prospettiva del miglioramento della soddisfazione degli utenti e dell'allocazione ottimale delle risorse disponibili.

L'obiettivo è un sistema capace di coniugare efficienza ed equità, per rispondere alle esigenze mutevoli di una società in continua evoluzione.

La valutazione della qualità dei servizi pubblici diventa così un pilastro fondamentale per guidare le decisioni strategiche e operative della PA e assicurare che l'azione pubblica sia sempre più allineata con le aspettative e i bisogni dei cittadini e delle imprese.

\*Presidente del CNEL

© RIPRODUZIONE RISERVATA

---

## IL PERCORSO DI EVOLUZIONE

# Una PA digitale e con al centro le persone

**Paolo Zangrillo\***

Il percorso di innovazione della Pubblica amministrazione è diventato tangibile con misure e interventi che stanno portando benefici concreti ai nostri utenti. La vera innovazione risiede nel metodo di lavoro seguito per offrire servizi sempre più in linea con i bisogni di cittadini e imprese. Un tema fondamentale perché, in un momento storico segnato da profonde trasformazioni, abbiamo abbandonato l'illusione di preparare "in laboratorio" le diverse soluzioni per fare spazio all'ascolto e al confronto con istituzioni, enti locali, associazioni di categoria, imprese e cittadini. Un approccio che poggia le basi sul "fare rete" per condividere esperienze e buone pratiche.

La Relazione annuale del CNEL al Parlamento e al Governo sulla qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali dimostra che la direzione intrapresa è quella giusta. A confermarlo è

l'indagine condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica con l'Istituto nazionale di statistica che mostra come da una scala da 1 a 10, i cittadini che hanno interagito con la Pubblica amministrazione nella richiesta di specifici servizi valutano la loro esperienza con un punteggio medio di 7 e punte oltre l'8.

Risultati importanti raggiunti attraverso una attenzione dedicata a due fattori: persone e procedure. Sul fronte delle persone, la questione principale da considerare ruota intorno alla composizione della Pubblica amministrazione italiana non solo dal punto di vista quantitativo, ma soprattutto qualitativo.

Dopo il blocco decennale del *turnover* che in dieci anni ha fatto perdere alle nostre amministrazioni circa 300 mila unità di personale, si aggiunge un ricambio generazionale senza precedenti con circa un milione di dipendenti pubblici che raggiungeranno l'età pensionabile nei prossimi sette anni.

## FORMAZIONE

### I numeri

2023 e 2024 sono stati anni record per la formazione. Nel 2024 sono state raggiunte quasi 30 ore di formazione per dipendente pubblico: si punta ora ad arrivare a 40 entro fine anno

Sotto il profilo della qualità, fino al 2022 i dipendenti pubblici dedicavano alla formazione un tempo medio all'anno di appena sei ore. Nel giro di poco tempo abbiamo invertito la rotta.

Dal punto di vista del reclutamento non abbiamo solo sostituito il *turnover* ma abbiamo creato nuovi posti di lavoro, con 440 mila assunzioni nel biennio 2023-2024, e ridotto l'età media da 50 a 48 anni. Questo è stato possibile grazie alle procedure concorsuali totalmente digitalizzate e a inPA, il portale digitale unico di accesso alle amministrazioni pubbliche, in cui sono registrati 2,6 milioni di utenti con oltre il 50% sotto i 40 anni.

Il 2023 e il 2024 sono stati anni record per la formazione segnando il passaggio dal «sapere» al «saper fare» e ancora di più verso quel «saper essere» sempre più necessario per guidare i cambiamenti in atto. Nel 2024 abbiamo raggiunto quasi 30 ore di formazione per dipendente e l'obiettivo, alla fine di quest'anno, sarà quello di arrivare a 40 ore. Per questo motivo abbiamo messo in campo iniziative strategiche per garantire una formazione continua a tutti i dipendenti pubblici.

Abbiamo potenziato il portale digitale Syllabus, che offre corsi di formazione personalizzati e comunità di pratica, a cui sono iscritte oltre 9mila amministrazioni. Si aggiungono, poi, i Poli formativi territoriali, veri e propri “hub” istituiti insieme alla Scuola nazionale dell'amministrazione, le Regioni, le Università e gli enti del territorio in tutta Italia che offrono percorsi specifici anche su questioni di carattere particolare, come l'immigrazione in Calabria, la sanità in Lombardia, l'intelligenza artificiale in Piemonte, solo per citarne alcuni.

## LE NUOVE ASSUNZIONI

### Non solo turnover

Nel biennio 2023-2024 sono stati creati nuovi posti di lavoro, con 440 mila assunzioni. Grazie agli iter digitalizzati, l'età media è scesa da 50 a 48 anni.

Ma non è tutto perché abbiamo dato il via a due percorsi: «Essere PA» che si concentra sul rafforzamento delle capacità personali e interpersonali e «Leadership e Performance» con l'obiettivo di contribuire a sviluppare la leadership e la capacità di superare gli schemi consolidati. Per la prima volta, con «Performa PA» abbiamo stanziato 20 milioni di euro erogati direttamente alle amministrazioni per sviluppare percorsi formativi ad hoc.

Questa attenzione verso il potenziamento delle capacità manageriali è fondamentale per sviluppare modelli gestionali innovativi attraverso una cultura organizzativa capace di guardare al cambiamento con positività.

In questo senso, il disegno di legge Merito, ora all'esame del Parlamento, ha un duplice obiettivo: introdurre sistemi di valutazione e misurazione della performance innovativi e, allo stesso tempo, creare percorsi di carriera e di crescita per i dipendenti che raggiungono gli obiettivi nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità. Una sfida necessaria quanto ambiziosa che necessita di un passaggio fondamentale che riguarda la dirigenza: da “capo” – che si limita ad assegnare mansioni - a “leader” – una guida capace di motivare, spronare e valorizzare i talenti.

Per la prima volta nella storia, abbiamo dato continuità a rinnovi contrattuali recuperando i ritardi accumulati dai precedenti Governi stanziando 20 miliardi per le tornate contrattuali 2022/2024 e 2025/2027. Per essere vicino agli enti territoriali abbiamo previsto, nella legge di Bilancio, un fondo da 50 milioni per il 2027 e 100 milioni dal 2028 per ridurre il divario

retributivo tra amministrazioni centrali e territoriali.

Tutte queste iniziative confermano l'importanza di un approccio "umanocentrico" in cui è la persona, con le sue potenzialità, a guidare le plurime transizioni in atto, a partire dall'intelligenza artificiale. In questo contesto diventa sempre più necessario accompagnare le amministrazioni in un percorso innovativo.

Ecco perché come ulteriore passo dopo lo sviluppo del toolkit «Minerva» per la gestione strategica del personale, abbiamo stanziato 100 milioni di euro per i Comuni da 5mila a 25mila abitanti per riqualificare gli strumenti di lavoro, ma anche per dotarsi di tutte quelle soluzioni tecnologiche volte a rendere le amministrazioni, più efficienti e pronte ad affrontare le sfide del presente e del futuro.

A proposito di sfide, la semplificazione delle procedure rappresenta un obiettivo cruciale per il Paese che deve andare oltre gli obiettivi fissati dal Pnrr. Su questo fronte abbiamo semplificato oltre 350 procedure in settori strategici per

## NUOVI FONDI

### Parità retributiva

Nella legge di Bilancio è previsto un fondo da 50 milioni per il 2027 e da 100 milioni dal 2028 per ridurre il divario retributivo tra amministrazioni centrali e territoriali.

cittadini, famiglie e imprese. Un percorso virtuoso che ha tenuto conto dei suggerimenti ricevuti dai territori durante il percorso «Facciamo semplice l'Italia», arrivato alle battute finali, e dalle 600 segnalazioni provenienti dalla consultazione pubblica «La tua voce conta». Con il portale «Italia Semplice» rendiamo conoscibili, in modo intuitivo, le procedure semplificate per essere sempre più vicini ai nostri utenti.

I passi compiuti per modernizzare la Pubblica amministrazione sono notevoli e la vera sfida, oggi, è quella di creare un mix generazionale tra coloro che hanno maturato esperienze e i più giovani. Steve Jobs sosteneva che assumere persone per dargli ordini non ha alcun senso, al contrario, è necessario assumerle affinché siano loro a dirci cosa fare. Si tratta di un cambiamento culturale importante che ci permetterà di completare il processo di innovazione che sta proseguendo a ritmi serrati per contribuire alla crescita e allo sviluppo del Paese.

\*Ministro per la Pubblica amministrazione

© RIPRODUZIONE RISERVATA

XII RELAZIONE CNEL

# Scuola, sanità, rifiuti: i divari persistono ma le luci crescono

**Manuela Perrone**

**S**ulla galassia delle amministrazioni pubbliche e sui servizi offerti a cittadini e imprese l'effetto delle riforme e degli investimenti si sente. Merito del Pnrr, soprattutto.

Il caso più emblematico è quello dell'istruzione, che vanta una quota di risorse attivate intorno al 90%, un incremento di spesa e di servizi per il sistema 0-6 anni, un accesso ai nidi salito al 38,5% dal 25,5% del 2012 e un tasso di abbandono degli studi da parte dei 18-24enni che, per la prima volta nel 2024, si è assestato al 9,8% rispetto al 22,9% di dieci anni prima. L'esame della performance comunale registra una spesa in deciso aumento (919 euro in media per ogni residente tra 3 e 14 anni, +15%), che però al Sud resta meno della metà rispetto al Nord e al Centro e in parte spiega i servizi inferiori in Calabria, Campania, Molise e Puglia.

## La Relazione

Sono tante le luci, insieme con le contraddizioni e i ritardi, raccontate dalla XII Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici, targata CNEL e presentata martedì 14 ottobre 2025 dal presidente Renato Brunetta con il ministro per la Pubblica amministrazione, Paolo Zangrillo e, in videocollegamento, la Ragioniera generale dello Stato, Daria Perrotta.

Un documento poderoso, 468 pagine

suddivise in tre volumi, che fotografa i progressi nel cammino di cambiamento della PA – come l'aumento dei servizi alle imprese, che nel 2024 potevano contare su oltre 2.500 interventi agevolativi differenti e nel 2023 su aiuti per circa 22 miliardi, collocando l'Italia al terzo posto in Europa – adottando la prospettiva dei beneficiari, senza tacere le zone d'ombra, le incognite post Pnrr e i divari che persistono. Brunetta ha sottolineato il valore del metodo – la valutazione affidata dal 2009 al CNEL e l'«obbligo, anche etico, di misurare qualità e impatto dei servizi» – citando Lord Kelvin: «Se non si misura non si governa né si migliora».

L'esplorazione è vasta, perché la Relazione, frutto di un lavoro corale coordinato dalla consigliera CNEL Marcella Mallen, esamina i passi avanti della Pa in generale, sotto il profilo della formazione e della digitalizzazione, e poi valuta l'effetto dei servizi sul benessere pubblico nel quadro degli Obiettivi di sviluppo del Millennio, analizza sei comparti ed elenca 40 buone pratiche selezionate nell'ambito del Premio «Impatto PA», supervisionato da Emanuele Padovani dell'Università di Bologna e giunto alla sua seconda edizione.

I sei premiati sono stati Inps, Inail, Anbi, Camera di commercio di Cremona-Mantova-Pavia, Istituto comprensivo Valle dell'Anapo di Ferla, Gruppo Hera-Herambiente, Amiu Genova, Comune di Genova e Acos, l'Agenzia per il controllo della qualità



dei servizi di Roma Capitale.

«Dopo anni di blocco del turnover e un'età media che era arrivata a 51,5 anni, la PA è come un malato uscito da poco dalla terapia intensiva, che ha bisogno di cure efficaci», ha osservato Zangrillo. «La migliore è rappresentata dall'investimento sul capitale umano».

Da qui i tre assi degli interventi in corso, cruciali per rendere la PA attrattiva: reclutamento, formazione (passata da 6 ore a 34 ore in media l'anno a dipendente), merito (l'obiettivo del Ddl di riforma delle carriere all'esame della Camera). Assi a cui si aggiunge la semplificazione: saranno 600, a fine Pnrr, le procedure snellite. Zangrillo si è detto ottimista.

#### Le risorse

Perrotta, dal canto suo, ha riconosciuto che «troppo spesso la contabilità pubblica si è limitata ad analizzare

principi quali l'efficienza e l'efficacia tralasciando il principio di equità. È impensabile – ha affermato la Ragioneria – immaginare la funzione allocativa senza una funzione distributiva e redistributiva e una funzione volta alla crescita e allo sviluppo».

Parole che, nel giorno in cui il Consiglio dei ministri ha approvato le linee guida di una manovra “leggera” da 16 miliardi, assumono un significato speciale. «Oggi, a fronte di un vincolo di bilancio stringente – ha concluso Perrotta – occorre analizzare non solo dove le risorse sono stanziate, ma se si raggiungono i risultati per i quali sono state stanziate».

#### Il nodo sanità

Ecco il bandolo della matassa, che la Relazione prova a dipanare.

La sanità è un banco di prova. Le discrepanze tra le regioni continuano a

#### La Relazione.

La XII Relazione annuale del CNEL si compone di 468 pagine suddivise in tre volumi.



### La giornata.

La presentazione della XII Relazione è avvenuta il 14 ottobre 2025 alla presenza del presidente del CNEL, Renato Brunetta, e del ministro per la Pubblica amministrazione, Paolo Zangrillo.

essere ampie, le carenze di medici e infermieri aggravano la fragilità dei servizi, sempre più persone rinunciano a curarsi (il 10% dei residenti nel 2024) e la spesa privata cresce: ha raggiunto i 42,6 miliardi annui, il 25% del totale. La sfida sarà capire quanto l'aumento dei finanziamenti pubblici riuscirà realmente a invertire la rotta.

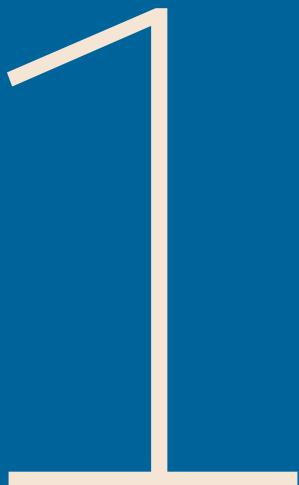
### I rifiuti

Sembra andare meglio sul fronte rifiuti: sale la quota di raccolta differenziata

(66,3% della produzione nazionale) e la disomogeneità territoriale non si traduce nel dualismo Nord-Sud.

Anche se il “fattore Mezzogiorno” persiste per tanti servizi, alimentato da una dinamica doppia: costi elevati a cui corrisponde un’offerta ridotta (accade in tanti grandi Comuni meridionali per la viabilità e il territorio) oppure meno risorse in presenza di bisogni più ampi. La spesa pro capite per il welfare locale lo dimostra.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



---

# LA RELAZIONE DEL CNEL E L'EVOLUZIONE DELLA PA

LA PRESENTAZIONE DELLA RELAZIONE

# PA e sostenibilità: una misurazione d'impatto

**Marcella Mallen\***

a Relazione CNEL sui servizi pubblici 2025 si pone nel solco tracciato dalla Relazione precedente, che ha impresso una forte spinta di rinnovamento al compito istituzionale del CNEL di misurazione delle performance della Pubblica amministrazione attraverso una visione più orientata alla valutazione dell'impatto generato sugli utenti, nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, il più grande riferimento comune a livello globale, individuato dal Programma di attività della XI Consiliatura quale focus di particolare attenzione.

Una prospettiva che ha portato il CNEL a non limitarsi a valutare i costi e la realizzazione nei tempi previsti degli interventi, che hanno costituito la base dei precedenti modelli, per puntare a misurare gli effetti delle azioni sulla qualità della vita dei cittadini e delle imprese. In altri termini, il loro impatto concreto sul benessere economico, sociale e ambientale, le dimensioni su cui si basa la soste-

nibilità, che assurge a criterio centrale nella valutazione dei servizi pubblici. La prospettiva della sostenibilità è una logica coerente al tempo che stiamo vivendo, segnato da guerre, squilibri, conflitti, senso di incertezza e turbamento verso il futuro, in cui occorre ritrovare le ragioni della pacifica convivenza per coltivare la dimensione del bene comune.

Il nuovo approccio tende ad attribuire un ruolo attivo alla Pubblica amministrazione nei processi di trasformazione in atto: da semplice erogatore di servizi a costruttore di una visione sulle scelte future e di un modello di governance fondato su una logica di lungo periodo, capace di affrontare le sfide globali in modo proattivo e di sviluppare una maggiore capacità di adattarsi e rispondere alle esigenze mutevoli di una società in continua evoluzione.

La valutazione della qualità dei servizi pubblici si pone, quindi, come un pilastro fondamentale per guidare le decisioni strategiche e operative e assicurare che l'azione pubblica sia sempre più allineata con le aspettative e i bisogni dei cittadini e delle imprese.

## Tra incertezza e cambiamento

Il 2024, l'anno cui si riferisce la Relazione CNEL, presenta notevoli contraddizioni: dati dell'occupazione incoraggianti insieme al fenomeno della precarietà e ai salari bassi, progressi della scienza e della ricerca insieme all'aumento di persone che rinunciano alle cure per motivi economici, la crescita dell'export e del turismo insieme alla diseguale disponibilità di servizi tra Nord e Sud, l'avvio di importanti riforme insieme alla persistenza di significativi ritardi accumulati dall'Italia nel confronto con gli altri Paesi avanzati europei.

In particolare, per quanto riguarda i servizi pubblici, significativi i ritardi accumulati dall'Italia, nel confronto con gli altri Paesi avanzati europei, nei rapporti tra i cittadini e la Pubblica amministrazione, nel rispetto delle norme fiscali, nelle dotazioni infrastrutturali, nella politica di servizi per la famiglia, nel sistema dell'istruzione nella primissima e prima infanzia e nel sistema universitario nel valorizzare i giovani ricercatori.

Il sistema Paese, oltre a scontare ritardi e vecchie debolezze strutturali, continua a sopportare, ormai da quarant'anni, il peso di un debito pubblico che toglie spazio agli investimenti e condiziona le politiche economiche.

Per fronteggiare tali ritardi e colmare i divari nell'accesso e nella qualità dei servizi, garantendo la pienezza dei diritti e favorendo la crescita economica e la coesione sociale, è urgente impegnarsi nelle riforme degli attuali modelli di gestione e sviluppo.

Sotto tale profilo, come nel 2023 fu un passaggio importante l'approvazione della nuova Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS) – punto di riferimento per il coordinamento di tutte le azioni del Governo e per quelle di Regioni e Città metropolitane – così nel 2024 è stato compiuto un altro passo determinante per l'avvio di politiche pubbliche trasformative con l'approvazione,

a settembre da parte dell'Assemblea generale dell'Onu, del «Patto sul Futuro» e i due allegati al patto, rispettivamente il «Global digital compact» e la «Dichiarazione sulle future generazioni», sottoscritti da Capi di Stato e di Governo, tra cui l'Italia. Documenti di assoluta rilevanza per il rilancio della cooperazione e il multilateralismo, la governance dell'intelligenza artificiale e la partecipazione dei giovani ai processi decisionali.

Da non trascurare, tuttavia, che sull'attuazione di tali patti nei Paesi sottoscrittori pesano la sistematica delegittimazione dell'Onu da parte degli Stati Uniti e della Russia, avvenuta nel corso di conferenze e nelle negoziazioni internazionali che si sono svolte nel corso del 2025, nonché il formarsi di blocchi variabili di Paesi contrari ad accordi internazionali su diverse tematiche.

## Piattaforma collaborativa

La Relazione CNEL sulla Pa 2025 nasce dalla collaborazione di una pluralità di autori con una regia unica, allo scopo di approfondire e analizzare il tema da diverse angolazioni per offrire un quadro d'insieme il più ampio possibile.

Anche quest'anno la redazione della Relazione sui servizi pubblici, incardinata nella Commissione «Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile, Terzo Settore», è stata portata avanti da un gruppo di lavoro, composto da nove consiglieri, cinque esperti, un dirigente e due funzionari della struttura, cui hanno dato il loro supporto quattro organismi del CNEL:

- il Forum permanente sulla cultura del consumo responsabile e consapevole
- l'Osservatorio nazionale sui servizi sociali e territoriali;
- il Comitato Pari Opportunità;
- l'Osservatorio per l'inclusione e l'accessibilità.

Ad alimentare i lavori, attraverso contributi di analisi specifiche, sono state 35 organizzazioni, tra cui: sei università, otto amministrazioni centrali, cinque enti

pubblici, sei enti di ricerca, due partecipate, otto enti e associazioni private.

### **Un'analisi poliedrica**

L'impianto strutturale della Relazione, anch'esso in sostanziale continuità con la precedente, si suddivide in tre volumi nell'intento di offrire un'analisi poliedrica, con ampie possibilità di lettura da diversi punti di vista.

Viene, innanzitutto, descritta l'evoluzione delle Amministrazioni pubbliche, all'interno del quadro di stabilità dei conti pubblici, in termini organizzativi e di capacità innovativa: dal reclutamento alle attività formative della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna), dalla semplificazione amministrativa alla digitalizzazione.

Per proseguire con la misurazione della performance dei servizi pubblici, fornendo analisi specifiche dei livelli di sviluppo nei vari territori sia regionali, utilizzando dati elaborati dai rapporti ASViS, sia comunali, attraverso i dati disponibili sulla piattaforma OpenCivitas elaborati grazie alla collaborazione dell'Università Alma Mater di Bologna.

Il secondo volume si sposta ad approfondire, con analisi settoriali, sei macro-settori di compatti di servizi, individuati attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

Oltre ai tre servizi pubblici fondamentali – per il contrasto della povertà e delle disuguaglianze, per la salute e il benessere, per l'educazione, l'istruzione, l'università e la ricerca – quest'anno la Relazione CNEL prende in esame i servizi di supporto alle imprese, con riferimento all'obiettivo 9, i servizi per la circolarità dell'economia, con riferimento all'obiettivo 12 e i servizi per la lotta agli effetti del cambiamento climatico con riferimento agli obiettivi 11 e 13.

Ad arricchire la prospettiva su sostenibilità e servizi, delineando anche spunti di riforma e innovazione, contribuiscono focus tematici, curati dai consiglieri del

CNEL, concepiti come approfondimenti che, prendendo spunto dai macrosettori analizzati nella Relazione, esplorano aspetti specifici di particolare rilevanza per la cittadinanza e il sistema produttivo. I temi trattati, dall'abitare alla disabilità, dallo sport ai centri per l'impiego, dall'imprenditoria femminile all'economia circolare, pur distinti, risultano profondamente interconnessi nella comune tensione a garantire equità, inclusione e coesione sociale.

### **La prospettiva degli utenti**

Il terzo volume della Relazione intende aggiungere concretezza al quadro d'insieme, attraverso, in particolare, la descrizione delle buone pratiche segnalate che hanno superato la prima fase di preselezione al premio «Impatto PA», restituendo lo spaccato reale di un'amministrazione virtuosa e vicina ai cittadini e alle imprese.

All'interno della Relazione sulla qualità dei servizi pubblici, infine, trova spazio un approfondimento dedicato alle indagini sulla soddisfazione degli utenti, a conferma della centralità di questo strumento quale termometro della percezione dei cittadini, singoli o in forma di associazioni e imprese, rispetto all'efficacia dell'azione amministrativa.

### **Le principali evidenze**

Emblematica appare l'analisi del comparto dei servizi per la salute e il benessere sia per la coesistenza di luci e ombre sia per la tendenziale staticità riscontrata nell'affrontare i nodi problematici del settore già ben individuati nelle linee programmatiche concordate a livello internazionale e nei documenti nazionali. Continuano, infatti, a sussistere rilevanti discrepanze tra regioni e territori subregionali, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi. Disuguaglianze territoriali, peraltro, poste in evidenza da tutte le analisi settoriali e territoriali.

Una criticità che risente sia della scar-

## Piattaforma collaborativa, macro-settori di servizi e focus tematici

### CHI HA CONTRIBUITO

Valori assoluti

Amministrazioni centrali 8	Enti e associazioni private 8	Università 6	Enti pubblici 5
		Enti di ricerca 6	Soc. partecipate 2

### IL GRUPPO DI LAVORO CHE HA REDATTO LA RELAZIONE



### I COMPARTI DI SERVIZI ANALIZZATI

<b>1 SCONFIGGERE LA POVERTÀ</b> 	<b>CONTRASTO POVERTÀ E DISUGUAGLIANZE</b>	<b>9 IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE</b> 	<b>IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE</b>
Servizi per il contrasto della povertà e delle disuguaglianze – obiettivi <b>1 e 10</b>			
<b>3 SALUTE E BENESSERE</b> 	<b>SALUTE E BENESSERE</b>	<b>12 CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI</b> 	<b>CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI</b>
Servizi per la salute e il benessere – obiettivo <b>3</b>			
<b>4 ISTRUZIONE DI QUALITÀ</b> 	<b>ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA</b>	<b>13 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO</b> 	<b>LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO</b>
Servizi per educazione, istruzione, università e ricerca – obiettivo <b>4</b>			
Servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico – obiettivi <b>11 e 13</b>			

Fonte: CNEL

### I FOCUS TEMATICI

	Il diritto all'abitare in Italia: una sfida sociale e politica
	Pari opportunità, inclusione, accessibilità e autonomia alle persone con disabilità
	Lo sport, diritto e strumento di inclusione: quadro nazionale e politiche di sostegno
	I servizi per le imprese: il contributo dei Centri per l'Impiego
	Fondi e incentivi disponibili per l'imprenditorialità femminile
	Economia circolare e ciclo dei rifiuti

sa offerta di servizi sia della fragilità infrastrutturale sui territori, che finisce per tradursi in preoccupanti divari di sviluppo e di cittadinanza tra aree diverse del Paese.

Non mancano segnali di miglioramento, in particolare nel comparto della conoscenza, che è il settore della Relazione che, quest'anno, registra la migliore performance, anche per la forte spinta impressa dalla missione 4 «Istruzione e Ricerca» del Pnrr, che vede una quota di risorse formalmente attivate pari al 90%. Nei servizi sulla circolarità dell'economia, per la messa in atto di numerosi strumenti operativi, dagli appalti pubblici verdi alla gestione integrata dei rifiuti, fino alla creazione di *green jobs*. Nei servizi alle imprese, con una crescita significativa degli strumenti incentivanti nel periodo più recente, che ha portato l'Italia a posizionarsi al terzo posto in Europa per entità di aiuti, che sta avendo un impatto rilevante su molti obiettivi, e delle

transizioni ecologica e tecnologica.

Un quadro che invita la Pubblica amministrazione non tanto a cambiare la direzione intrapresa, in cui anzi va proseguita l'azione di riforma con continuità oltre la scadenza del Pnrr, quanto ad accelerare il passo, assicurando adeguati livelli di spesa corrente agli enti che hanno investito di più con le risorse del Pnrr.

In conclusione, la Relazione 2025, con le sue varie prospettive di analisi e la ricca quantità di informazioni, si colloca nel mezzo di un percorso laborioso che richiederà ulteriori investimenti in processi di raccolta, elaborazione, interpretazione e comunicazione di dati rilevanti rispetto alle politiche e all'azione pubblica. Al tempo stesso, mantiene dritta la barra rispetto alle logiche e agli obiettivi cui è improntata, al fine di costruire un modello di rilevazione costante e condìvisio e progressivamente migliorabile.

\*Consigliera del CNEL

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## LE NUOVE REGOLE FISCALI DELL'UNIONE EUROPEA

# L'Italia inaugura il Piano strutturale 2025-2029

**C**on l'avvio del nuovo quadro di governance economica europea, l'Italia si trova di fronte a una sfida senza precedenti: conciliare stabilità finanziaria, investimenti strategici e riforme di sistema in un contesto di forte incertezza geopolitica ed economica. La riforma delle regole fiscali, approvata nell'aprile 2024 dopo un negoziato lungo e complesso, non ha modificato i vincoli di Maastricht – rapporto deficit/Pil al 3% e rapporto debito/Pil al 60% del Pil – ma ha ridisegnato il funzionamento del Patto di stabilità e crescita.

I due regolamenti europei (2024/1263 e 2024/1264) hanno riformato rispettivamente il braccio preventivo e quello correttivo del Patto di Stabilità, mentre la direttiva 2024/1265 ha aggiornato i requisiti sui quadri di bilancio nazionali, da recepire entro la fine del 2025. L'elemento innovativo del nuovo impianto è il passaggio da regole uniformi a percorsi di aggiustamento del debito personalizzati, negoziati tra Commissione e singolo Stato. A contare non è più la fotografia annuale dei conti, ma la traiettoria pluriennale delle finanze pubbliche.

## Il Psbmt e l'Annual progress report

Cuore operativo della riforma è il Piano strutturale di bilancio a medio termine (Psbmt), documento cardine che ogni Paese dovrà presentare entro il 30 aprile e che avrà durata pari a quella della legislatura. L'Italia ha inviato il suo pri-

mo Piano 2025-2029 alle Camere il 27 settembre 2024, approvandolo poi con risoluzioni parlamentari il 9 ottobre e trasmettendolo a Bruxelles il 15 ottobre, insieme al documento programmatico di bilancio. Il Consiglio Ue ha dato il via libera lo scorso gennaio.

Il Psbmt definisce un percorso di crescita della spesa netta – unico indicatore di sorveglianza – fissato all'1,3% per il 2025, con incrementi progressivi fino all'1,9% nel 2027 e un successivo rallentamento. La spesa netta, calcolata al netto di interessi, misure *una tantum* e fondi Ue, diventa così il termometro del rispetto degli impegni. Non solo: il governo ha chiesto di estendere l'orizzonte di aggiustamento da quattro a sette anni, fino al 2031, in cambio di un pacchetto di riforme e investimenti di medio periodo.

Il Piano italiano non si limita a recepire gli obiettivi del Pnrr ma introduce interventi in cinque aree cruciali: giustizia, pubblica amministrazione, fisco, ambiente imprenditoriale e *spending review*. A ciò si aggiungono le misure necessarie per rispondere alle Raccomandazioni specifiche rivolte dall'Ue e per affrontare le priorità comuni europee, tra cui transizione verde e digitale, sicurezza energetica e difesa. Non a caso, negli ultimi mesi è emersa la discussione sulla possibilità di attivare una clausola di salvaguardia nazionale legata all'aumento delle spese per la sicurezza e la difesa.

La novità procedurale più rilevante

è l'introduzione dell'*Annual progress report*, una relazione che i governi dovranno trasmettere ogni anno entro il 30 aprile per certificare l'avanzamento delle riforme e il rispetto dei parametri di spesa. In Italia, il primo banco di prova è stato il documento di finanza pubblica approvato nell'aprile 2025, che ha fornito un bilancio sull'attuazione del Piano nei primi mesi di vita.

#### Gli obiettivi europei

L'impianto europeo punta così a conciliare due esigenze apparentemente

opposte: garantire credibilità e sostenibilità dei conti pubblici e, allo stesso tempo, lasciare margini di manovra per politiche anticycliche e investimenti strategici. Un equilibrio delicato, che metterà alla prova la capacità dei governi – Italia *in primis* – di rispettare impegni pluriennali senza soffocare la crescita.

Le regole sono cambiate, ma la sfida resta sempre la stessa: trasformare vincoli in opportunità, coniugando disciplina fiscale e sviluppo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

# La modernizzazione tra digitale, reclutamento e formazione

Il 2024 è stato un anno cruciale per la pubblica amministrazione italiana. Tra norme emergenziali legate al Pnrr e riforme strutturali, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha spinto sull'acceleratore di una trasformazione che punta a rendere la macchina dello Stato più snella, trasparente e attrattiva. Un percorso che si muove lungo tre direttori: reclutamento e accesso, semplificazione amministrativa, sviluppo delle competenze.

## **Nuove regole per il reclutamento**

Il tema del personale resta centrale. Con oltre 7.800 unità messe a concorso in nove bandi organizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Commissione Ripam, il 2024 ha visto la PA impegnata in un massiccio *turnover*. Si va dai 3.946 addetti all'Ufficio per il processo del ministero della Giustizia ai 2.200 funzionari per le politiche di coesione, passando per i concorsi territoriali dell'Interno e dell'Inail.

Le nuove norme hanno ampliato l'idoneità nelle graduatorie, superando il limite del 20% dei posti aggiuntivi, e ridefinito le facoltà assunzionali: entro dicembre 2025 dovranno essere esaurite tutte quelle relative ad annualità pregresse, senza possibilità di proroga. Sullo sfondo, l'obiettivo di ridurre drasticamente i tempi: fino al 2026, per i profili non apicali, i concorsi potranno svolgersi con la sola prova scritta.

## **Il portale inPA**

Il Portale unico del reclutamento si conferma il perno di questo processo. Nato nel 2021, oggi conta quasi due milioni di utenti registrati e oltre 6.700 amministrazioni accreditate, comprese realtà non obbligate per legge ma che hanno scelto di adottarlo. La piattaforma centralizza bandi, mobilità, avvisi per esperti e Oiv, con la possibilità per i candidati di creare un curriculum vitae digitale, candidarsi online e monitorare in tempo reale le opportunità.

Nel 2024 il portale ha compiuto un ulteriore salto con l'integrazione alla Piattaforma digitale nazionale dati, consentendo il recupero automatico di informazioni già in possesso della PA, in linea col principio del «*once only*». Un tassello che si inserisce nella migrazione verso il Polo strategico nazionale per garantire sicurezza e interoperabilità.

Da gennaio è disponibile anche l'app inPA, che replica tutte le funzionalità web in formato mobile, con l'ambizione di attrarre i giovani e rafforzare l'*employer branding* della PA.

## **Semplificazione e sportelli digitali**

Accanto al reclutamento, la semplificazione amministrativa resta una delle frontiere decisive.

Il decreto-legge 19/2024 ha individuato 45 attività – dall'artigianato al digitale – liberate da adempimenti e costi burocratici. L'impatto è rilevante: per una falegnameria, ad esempio, si passa

## Bandi pubblicati nell'anno 2024

Dettaglio degli avvisi pubblici banditi e del numero di unità oggetto di reclutamento

BANDI	NUMERO UNITÀ
1 Concorso pubblico, per il reclutamento di n. 3.946 unità di personale con il profilo di addetto all'ufficio per il processo, da inquadrare tra il personale del ministero della Giustizia	3.946
2 Concorso pubblico per il reclutamento di n. 10 unità di personale da inquadrare nei ruoli della presidenza del Consiglio dei ministri in favore delle persone con disabilità con il profilo professionale di specialista giuridico legale finanziario, categoria A, posizione economica "F1"	10
3 Concorso pubblico su base territoriale per il reclutamento di un contingente complessivo di n. 1.248 nei ruoli dell'Amministrazione civile del ministero dell'Interno, nell'area dei funzionari	1.248
4 Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente di n. 75 unità da inquadrare nei ruoli del ministero della Cultura, nell'area delle elevate professionalità	75
5 Concorso pubblico per il reclutamento di n. 40 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nell'area dei funzionari nel ruolo unico del ministero dell'Economia e delle finanze	40
6 Concorso pubblico su base territoriale, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. 308 unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro	308
7 Concorso pubblico, per esami, per il reclutamento di n. 19 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nei ruoli del Comune di Caivano	19
8 Concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. 12 unità di personale dirigenziale di livello non generale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	12
9 Concorso pubblico, su base territoriale, per esami, per il reclutamento a tempo indeterminato di n. 2.200 unità di personale non dirigenziale, Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud	2.200
<b>Totale unità di personale</b>	<b>7.858</b>

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

da 80 pratiche a zero titoli abilitativi, con risparmi stimati oltre i 2 mila euro.

In parallelo, il decreto legislativo 103/2024 ha innovato i controlli sulle imprese, bilanciando efficacia e continuità operativa. Sul piano operativo, prosegue la standardizzazione della modulistica, con i primi dieci moduli unici nei settori commercio e turismo e i lavori avviati per l'edilizia.

Sul fronte digitale, il Pnrr finanzia con una dote di oltre 320 milioni la piena interoperabilità di Suap e Sue, sportelli unici per le attività produttive e l'edilizia. I primi bandi hanno già coinvolto nove Regioni e oltre 900 Comuni,

con voucher da 30 milioni approvati e ulteriori avvisi attesi nel 2025.

### Formazione e capitale umano

Nessuna riforma regge senza persone qualificate. È qui che si innesta *Syllabus*, la piattaforma online della Funzione pubblica per la formazione trasversale. Nel 2024 oltre 865 mila dipendenti sono stati assegnati a percorsi, 304 mila hanno iniziato la formazione e 257 mila l'hanno completata.

Il focus iniziale è sulle competenze digitali: su 11 aree di riferimento, in 10 più della metà dei dipendenti è partita da un livello nullo o base. Ma i test finali

raccontano progressi rapidi e significativi: chi partiva da zero è arrivato spesso a livelli avanzati, ottenendo anche *open badge* validi per la carriera.

*Syllabus* non è solo e-learning, ma un sistema di monitoraggio che consente alle amministrazioni di misurare lo stato delle competenze e programmare in chiave strategica i Piani integrati di attività e organizzazione (Piao).

### La sfida che resta

Il 2024 segna, dunque, un punto di svolta: assunzioni accelerate, procedure semplificate, sportelli digitali, forma-

zione massiva. Ma la vera sfida sarà consolidare questi risultati, superando la logica dell'adempimento formale per arrivare a un reale cambio di mentalità.

La PA italiana è chiamata a dimostrare di saper utilizzare la leva del digitale e della semplificazione non solo per “fare di più” ma per “fare meglio”. Se i numeri raccontano progressi incoraggianti, il test decisivo sarà la percezione dei cittadini e delle imprese: meno burocrazia, più servizi efficienti, tempi certi. Solo allora la modernizzazione potrà dirsi davvero compiuta.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Sna: un hub formativo per la PA

La Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna) è oggi uno dei pilastri della modernizzazione della Pubblica amministrazione italiana. Con un catalogo di oltre 200 corsi e quasi 40mila partecipanti nel 2024, la Sna ha l'obiettivo di rafforzare competenze tecniche e trasversali di dirigenti e funzionari, intrecciando le esigenze delle amministrazioni con le sfide del digitale, della sostenibilità e della gestione delle risorse pubbliche.

Il reclutamento resta centrale: il corso concorso Sna garantisce almeno metà delle nuove posizioni dirigenziali, mentre la formazione iniziale per i neoassunti integra *team building*, *project work* e valutazione delle *soft skill*. Non meno ri-

levante la formazione continua, orientata al *life-long learning*, che amplia le capacità manageriali e digitali del personale. La Sna ha investito anche su poli formativi territoriali e corsi *on demand* per le amministrazioni e, dal 2024, ha rafforzato i programmi su intelligenza artificiale e cybersecurity. In linea col Pnrr e l'Agenda Onu 2030, molti corsi sono collegati agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Tra aula e piattaforme digitali, la Sna consolida così il proprio ruolo di hub formativo per una PA più competente, innovativa e vicina ai bisogni di cittadini e imprese.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**CONTRATTI PUBBLICI**

# Per la nuova stagione di rinnovi fondi pluriennali fino al 2030

a stagione dei rinnovi contrattuali 2022-2024 si è rivelata tra le più difficili degli ultimi anni per il pubblico impiego. Le trattative hanno segnato un alto tasso di conflittualità, con adesioni sindacali poco sopra il 50% e posizioni divergenti soprattutto sul nodo delle risorse. Se per Funzioni centrali e Sanità sono stati raggiunti accordi, per Funzioni locali e Istruzione e ricerca il negoziato resta aperto, mentre le aree direzionali hanno avviato solo nel 2025 i primi tavoli.

Il contratto delle Funzioni centrali (193mila addetti) ha introdotto alcuni correttivi sul sistema di classificazione, ampliato le tutele sul lavoro agile (buono pasto compreso) e sperimentato la settimana corta su base volontaria. Sul fronte economico, incremento medio del 6% (165 euro lordi mensili), cui si sommano due punti percentuali aggiuntivi da norme legislative.

Nel comparto Sanità (580mila addetti), accanto all'aumento medio del 7%, spiccano misure specifiche: indennità potenziate per pronto soccorso (+360 euro), incrementi oltre il 20% per infermieri e personale sanitario, sostegno psicologico e legale gratuito contro le aggressioni.

## **Un nodo strutturale**

Il tema dei ritardi resta però strutturale: nel triennio 2019-2021 i contratti hanno visto una media di 47 mesi tra

avvio e sottoscrizione. Anche ora, con negoziati protratti oltre l'anno e risorse sbloccate solo con la quarta legge di Bilancio, i tempi si allungano, alimentando la tendenza a interventi legislativi diretti su materie contrattuali, soprattutto retributive. Una scorsciatoia che accelera gli effetti ma rischia di indebolire la funzione stessa della contrattazione e accentuare disparità tra settori.

## **Fondi fino al 2030**

Una novità positiva emerge però con la legge di Bilancio più recente: per la prima volta sono stati stanziati fondi pluriennali fino al 2030, in coerenza con i vincoli europei e il Piano strutturale di bilancio. Dieci miliardi copriranno il triennio 2025-27, undici quello successivo, con un profilo regolare e programmato. Un fatto senza precedenti, che apre la possibilità di superare il cronico ritardo dei rinnovi e restituire continuità alla contrattazione del pubblico impiego.

## **Gli obiettivi**

La sfida ora è duplice: da un lato rilanciare il ruolo dei tavoli negoziali, dall'altro trasformare le risorse stanziate in strumenti capaci di valorizzare il lavoro pubblico, tra nuove forme organizzative e una macchina amministrativa che, per rispondere alle sfide del Paese, non può più permettersi contratti firmati con anni di ritardo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**PA DIGITALE**

# Integrazione delle infrastrutture, la sfida si gioca sulle competenze

Il 2024 ha segnato una svolta nella trasformazione digitale della Pubblica amministrazione italiana. Dopo l'accelerazione impressa dal Pnrr, la fase attuale non riguarda più la costruzione delle infrastrutture ma la loro integrazione. Cloud, identità digitale, piattaforme nazionali e fascicolo sanitario elettronico sono ormai realtà operative. La sfida, oggi, è farle dialogare tra loro e renderle davvero utili per cittadini e imprese.

## **Norme e infrastrutture**

La cornice normativa europea e nazionale ha fatto la sua parte: dall'Ai Act alla direttiva NIS2, dal *Data governance Act* al nuovo Piano triennale per l'informatica. In Italia, la regolazione sul cloud pubblico e la riforma del Fascicolo sanitario elettronico hanno imposto standard più elevati di sicurezza e interoperabilità. Parallelamente, il Pnrr ha finanziato interventi che toccano tutti i settori, dalla mobilità sostenibile all'energia, dall'istruzione alla sanità.

Il bilancio di questa fase è duplice. Da un lato le infrastrutture digitali sono ormai diffuse: il piano Italia 5G ha esteso la copertura ultraveloce, la rete Te-RABIT e il supercomputer Leonardo supportano ricerca e simulazioni strategiche, la Pdnd è cresciuta a oltre 7.600 enti aderenti.

Dall'altro lato, la piena trasformazione resta incompiuta: spesso il passaggio al cloud si limita a una trasposizione tecnica, senza ripensare i processi; l'in-

teroperabilità è avanzata ma non ancora strutturale; l'accessibilità dei servizi non sempre è garantita.

## **I numeri del progresso**

Le piattaforme più note – App Io, Pa-goPA, Send, Anpr – hanno registrato una crescita costante, così come il nuovo It-wallet, che permette ai cittadini di accedere ai propri documenti digitali. Nel settore sanitario, il Fse 2.0 è stato avviato su scala nazionale, ma permangono forti differenze regionali. Sul fronte sicurezza, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale ha rafforzato controlli e centri regionali, mentre cresce l'attenzione verso l'uso responsabile dell'intelligenza artificiale, con un disegno di legge in consultazione pubblica.

Gli indicatori mostrano progressi significativi: tra 2023 e 2024 la copertura in fibra è passata dal 59,6% al 70,7%, le transazioni su PagoPA da 386 a 422 milioni, gli scambi dati via Pdnd da 18,5 a 54 milioni. Eppure, la percentuale di specialisti Ict è scesa al 4%, e l'uso di intelligenza artificiale nelle imprese è calato dal 6,2% al 5%. Segnali che il nodo cruciale resta quello delle competenze.

## **Expertise da costruire**

Non a caso, nel 2024 oltre 760 mila cittadini hanno partecipato a percorsi di sviluppo digitale, grazie a centri di facilitazione, università e Terzo settore. Per i dipendenti pubblici, *Syllabus* si è arricchito di moduli su Ia e cybersicurezza.

## Il quadro della digitalizzazione

Valori di diffusione e utilizzo delle infrastrutture e dei servizi disponibili

INDICATORE	VALORE 2023	VALORE 2024	TARGET 2030
  			
<b>SERVIZI DIGITALI DELLA PA</b>			
<b>Diffusione SPID</b>	73%	78%	-
<b>Transazioni pagoPA</b>	386Mln	422Mln	-
<b>Notifiche inviate tramite SEND</b>	-	8,9Mln	-
<b>Portafogli IT-Wallet attivati tramite AppIO</b>	-	2,4Mln	-
<b>Numero di sessioni di scambi dati attraverso la PDND</b>	18,5Mln	54Mln	-
<b>Comuni integrati in ANPR</b>	100%	100%	-
<b>Enti locali migrati al cloud</b>	1064	4083	-
<b>PA Centrali/ASL con ≥1 servizio migrato su PSN</b>	-	206	-
 			
<b>CONNETTIVITÀ</b>			
<b>Rete fissa ad altissima capacità (VHCN)</b>	59,60%	70,70%	100%
<b>Copertura di fibra ottica</b>	59,60%	70,70%	100%
<b>Copertura 5G aree popolate</b>	99,50%	99,50%	100%
 			
<b>CAPITALE UMANO</b>			
<b>Specialisti ICT</b>	4,10%	4,00%	7,30%
			
<b>SICUREZZA</b>			
<b>Eventi Cyber</b>	1411	1979	-
<b>Incidenti</b>	303	573	-
 			
<b>TECNOLOGIA NELLE IM PRESE</b>			
<b>Adozione cloud computing</b>	51,90%	55,1	74%
<b>Utilizzo Big Data/Data Analytics</b>	-	26,60%	60%
<b>Utilizzo Intelligenza Artificiale</b>	6,20%	5,00%	60%

INDICATORE	VALORE 2023	VALORE 2024	TARGET 2030
  			
<b>INCLUSIONE DIGITALE</b>			
<b>Accessibilità siti web pubblici</b>	43,15%	52%	-
  			
<b>SERVIZI PUBBLICI DIGITALI</b>			
<b>Servizi pubblici digitali per cittadini</b>	68,30%	83,60%	100%
<b>Servizi pubblici digitali per imprese</b>	76,30%	80,90%	100%
<b>Accesso agli e-Health record</b>	82,70%	84,10%	100%
<b>Percentuale di cittadini che hanno usato il FSE</b>	-	18%	-
<b>Percentuale di medici di medicina generale e dei pediatri di libera che hanno usato il FSE</b>	-	95%	-
<b>Percentuale di aziende sanitarie che hanno usato il FSE</b>	-	70%	-
 			
<b>COMPETENZE E FORMAZIONE</b>			
<b>Partecipanti corsi di sviluppo competenze digitali</b>	-	760.00	-
<b>% cittadini con skill digitali di base</b>	45,8%	-	74,60%
 			
<b>RETE DI FACILITAZIONE</b>			
<b>Centri di facilitazione attivi</b>	2.100	2.267	-
<b>Volontari Servizio Civile Digitale</b>	1.900	2.104	-
 			
<b>INTEROPERABILITÀ</b>			
<b>Adesione enti alla PDND</b>	4.823	7.618	-
<b>e-services pubblicati</b>	6.500	8.200	-

Ma la maturità digitale non si misura solo sulla disponibilità di servizi: serve un sistema stabile di monitoraggio della soddisfazione degli utenti, ancora oggi troppo assente.

Il rischio, altrimenti, è che la digitalizzazione resti un esercizio tecnologico, senza tradursi in valore percepito. Ed è qui che entra in gioco la dimensione *phygital*: integrare digitale e prossimità fisica, progettando servizi semplici, accessibili, pensati per l'esperienza concreta delle persone.

### Un cambio culturale necessario

Il 2024 ha chiuso la fase emergenziale e inaugurato una trasformazione consapevole, che richiede ora governance stabile, continuità negli investimenti e soprattutto un cambio culturale nella PA.

Non basta più «fare digitale»: occorre «fare bene con il digitale». Solo così l'Italia potrà consolidare una condizione strutturale di amministrazione moderna, trasparente e capace di generare fiducia.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## La PA tra numeri e impatto reale

La valutazione della performance nella Pubblica amministrazione italiana non può più ridursi a un adempimento burocratico. La sfida è trasformarla in leva strategica per generare valore pubblico e migliorare i servizi. Dopo il decreto 150/2009, che ha introdotto trasparenza, merito e obiettivi misurabili, si è diffusa una vera «cultura della performance». Oggi i Ministeri parlano esplicitamente di «indicatori di impatto», con parametri concreti: dai tempi di intervento dei Vigili del fuoco alla riduzione della durata dei processi civili.

Tre gli attori chiamati in causa: gli Oiv, che validano e monitorano gli obiettivi; i dirigenti, che condividono target con i colla-

boratori e, infine, i cittadini, sempre più coinvolti attraverso il portale «Amministrazione trasparente». La logica è quella della PA come «casa di vetro», dove programmi e risultati sono visibili e misurabili. Il cambio di paradigma è chiaro: la valutazione non serve solo a distribuire premi interni ma a orientare l'azione amministrativa verso outcome percepibili dall'utenza. Un approccio che, se ben governato, può ridurre distanze, code e sfiducia, trasformando indicatori e piani triennali in strumenti di *accountability*. La trasparenza diventa così non solo obbligo normativo ma anche fattore di competitività istituzionale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

# 2

---

## LA PERFORMANCE DEI SERVIZI TERRITORIALI

## BENESSERE TERRITORIALE

# Determinare il valore pubblico per agire su politiche e servizi

Il Valore pubblico è un concetto multidimensionale che rappresenta il livello di benessere sociale, economico, ambientale e sanitario generato da una pubblica amministrazione. La creazione di questo valore è connessa alle performance delle PA, alla gestione delle risorse e alla capacità di ridurre i rischi.

Relativamente agli enti territoriali si può usare l'accezione specifica di Valore pubblico territoriale (Vpt), inteso come benessere complessivamente generato per il territorio di riferimento. Ogni ente dovrebbe definire e misurare il valore pubblico in modo partecipato con il coinvolgimento di cittadini, imprese e altri stakeholder.

## Come si misura

Il sistema di misurazione integrata del Valore pubblico è un passo avanti significativo per la gestione della PA, orientato a migliorare efficacia, efficienza e trasparenza delle politiche pubbliche.

Con l'integrazione dei piani e l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), le amministrazioni pubbliche sono chiamate a sviluppare una cultura organizzativa più partecipata, trasparente e

orientata ai risultati, sempre con un occhio alla sostenibilità e al benessere delle future generazioni.

Diverse le prospettive per valutare il Vpt:

- **Valore pubblico territoriale in senso ampio:** una politica volta ad accrescere sia la salute dell'amministrazione territoriale sia il benessere dei cittadini. Gli impatti interni su quantità e qualità delle risorse agiscono come driver per ridurre i rischi e migliorare le performance, abilitando il miglioramento complessivo degli impatti esterni (o Vpt esterno);
- **Valore pubblico territoriale esterno (o Vpt in senso stretto):** impatto medio generato dalle politiche e dai progetti dell'ente territoriale sul livello di benessere complessivo e multidimensionale di cittadini, imprese e stakeholder del territorio. In poche parole, è l'«impatto degli impatti»;
- **Valore pubblico territoriale interno:** livello di salute amministrativa o delle risorse presenti all'interno dell'ente territoriale. Risorse organizzative e professionali in primis, ma anche di genere, di clima, infrastrutturali, digitali, economico-finanziarie. Il Vpt interno è espresso dal miglioramento del livello di salute amministrativa e va mi-

surato in termini di impatto interno medio;

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

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

### **La piramide del valore pubblico**

Uno degli strumenti per misurare il Vp è il modello della «Piramide del valore pubblico». Alla base della piramide ci sono le risorse della PA, la cui salute organizzativa, economica e infrastrutturale è essenziale per abilitare la creazione del Valore pubblico. Al vertice c'è l'impatto complessivo delle politiche pubbliche sul benessere dei cittadini.

La piramide è composta da tre livelli:

- ❶ **Salute delle risorse** (livello base): indicatori che misurano la qualità delle risorse umane, digitali, infrastrutturali, economiche e finanziarie della PA. Risponde alla domanda «come abilitare il Vp?»;

- ❷ **Performance organizzativa** (intermedio): misura l'efficacia e l'efficienza delle azioni pubbliche e come queste contribuiscono al benessere della collettività. Indicatori di questo livello valutano, ad esempio, qualità e quantità dei servizi, il grado di soddisfazione degli utenti e la capacità della PA di rispettare gli standard qualitativi. Risponde alle domande «come creare il Vp?» e «come proteggere il Vp?», da affrontare in modo integrato, così da tutti gli obiettivi di performance con misure anticorruzione;

- ❸ **Impatto esterno** (livello di vertice): misura l'effetto complessivo delle politiche pubbliche sul benessere complessivo e multidimensionale dei cittadini e risponde alla domanda «quanto Valore pubblico?»

### **La funzione del Piao**

Il framework della piramide consente di

pianificare e misurare la capacità di abilitazione, protezione e creazione del Valore pubblico sia in modo analitico (per singolo piano) sia in modo integrato (considerando insieme tutti i piani) attraverso il Piao.

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

### **Il ruolo del personale**

Da notare il ruolo chiave di dirigenti e dipendenti e la necessità di valutarne le performance in base all'apporto alle performance organizzative e alle misure di gestione dei rischi, ponendo il Vp al primo posto come previsto dalle Direttive del ministero per la PA del 28 novembre 2023 e del 14 gennaio 2025 e dalla Riforma sul merito.

Un'amministrazione territoriale in salute favorisce il miglioramento delle singole performance: dirigenti e dipendenti competenti e motivati consentono di incrementare le performance organizzative e proteggerle dai rischi; migliori e più mirate performance organizzative e migliori livelli di prevenzione della corruzione e trasparenza accrescono gli impatti sociali, economici e ambientali su cittadini e imprese; migliori e più equilibrati impatti consentono di creare Vpt, ossia di generare il benessere complessivo per il territorio.

Il Vpt è la “stella polare” dell’orizzonte pianificatorio/rendicontativo dell’ente, in particolare locale come comune, città metropolitana e provincia, favorendo l’orientamento della catena Dup-Peg-Piao (Documento unico di programmazione-Piano esecutivo di gestione-Piano integrato di attività e di organizzazione) verso la produzione di cambiamenti positivi nel benessere di cittadini, imprese e altri stakeholder secondo una logica di causa-effetto.

**AGENDA 2030**

# Misurare le politiche pubbliche territoriali nel quadro degli SDGs

Il progresso dell'Italia verso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 è al centro dell'attenzione delle istituzioni e delle organizzazioni che monitorano l'evoluzione delle politiche pubbliche a livello territoriale, ed è utilizzato nella Relazione sui servizi pubblici come riferimento anche nel valutare le performance delle PA.

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

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

## I due strumenti

Il monitoraggio e la valutazione delle politiche regionali e locali sono realizzati tramite un'analisi *data driven*, utilizzando due strumenti principali: gli indicatori composti e il loro andamento e gli obiettivi quantitativi e la distanza da essi. Gli indicatori composti rappresentano una mi-

sura sintetica di fenomeni complessi, permettendo di comprendere le dinamiche di sviluppo nei vari territori e facilitando l'interpretazione dei dati anche per i non esperti. Ogni indicatore composito riflette il progresso verso uno dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030, considerando diversi livelli territoriali: europeo, nazionale, regionale e provinciale/metropolitano. Questo approccio aiuta a identificare le disuguaglianze territoriali e a monitorare come esse evolvono nel tempo.

Parallelamente, gli obiettivi quantitativi monitorano il raggiungimento di target specifici entro determinate scadenze. Alcuni esempi di obiettivi quantitativi definiti nell'ambito della Ue sono: aumentare al 78% il tasso di occupazione; ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas climalteranti del 55% rispetto al 1990; ridurre al di sotto della quota del 9% l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (18-24 anni); raggiungere la quota del 50% dei laureati (30-34 anni). L'ASviS monitora attualmente 33 obiettivi quantitativi in Italia, la maggior parte dei quali derivano da strategie europee.

## Monitoraggio regionale degli SDGs

L'analisi contenuta della Relazione evidenzia come le Regioni italiane abbiano affrontato la sfida degli SDGs tra il 2010 e il 2023. Nel periodo considerato le Regioni hanno registrato un miglioramento, che riguarda quasi tutte le Regioni, per economia circolare (G12) e un peggioramento per fame (G1), acqua e servizi igienico sanitari,

## Gli indicatori composti

Andamento e livello degli indici composti – Anni 2010-2023 – Per Goal e Regione

FORTI MIGLIORAMENTI     LIEVI MIGLIORAMENTI     SOSTANZIALE STABILITÀ     PEGGIORAMENTO

ANDAMENTO RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE (ULTIMO ANNO DISPONIBILE): + SUPERIORE = IN LINEA - INFERIORE

REGIONE	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11	G12	G15	G16
<b>NORD - OVEST</b>														
Piemonte	+	=	=	+	=	+	-	+	=	+	+	=	=	=
Valle d'Aosta	+	-	+	+	=	+	+	+	-	=	=	=	=	+
Liguria	+	+	=	+	-	+	-	+	+	=	-	=	+	=
Lombardia	+	=	=	+	+	+	=	+	=	+	+	+	-	=
<b>NORD - EST</b>														
Prov. Aut. di Bolzano	+	-	+	+	-	+	+	+	=	+	+	-	+	+
Prov. Aut. di Trento	+	=	+	+	=	+	+	+	+	+	=	-	+	+
Veneto	+	-	=	+	+	+	-	+	-	+	=	=	-	=
Friuli-Venezia Giulia	+	=	=	+	=	+	-	+	=	+	+	=	=	-
Emilia-Romagna	+	+	=	+	+	+	-	+	+	+	-	-	-	+
<b>CENTRO</b>														
Toscana	+	+	+	+	+	+	=	-	+	=	+	-	+	=
Umbria	+	=	=	+	+	+	=	-	=	-	=	-	=	=
Marche	+	+	+	+	+	+	=	=	-	=	-	+	-	+
Lazio	+	=	+	+	+	=	+	=	+	=	=	=	=	-
<b>MEZZOGIORNO</b>														
Abruzzo	-	-	=	-	-	-	=	-	-	-	-	=	+	+
Molise	-	-	-	-	-	-	=	-	-	-	-	-	+	+
Campania	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-
Puglia	-	-	=	-	-	=	-	-	-	-	-	-	-	=
Basilicata	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-
Calabria	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	=	+	-
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	=
Sardegna	-	-	=	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
ITALIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: ASviS, dati 2023

vita sulla terra (G15) e istituzioni (G16).

Nel Nord ovest, si ha una sostanziale stabilità per agricoltura (G2), parità di genere (G5), lavoro e economia (G8), imprese, innovazione e infrastrutture (G9), disuguaglianze (G10) e città e comunità (G11), mentre è emerso un leggero miglioramento nell'istruzione (G4) che, in quasi tutte le Regioni, si accompagna a un livello superiore a quello dell'Italia. Per economia circolare (G12) il lieve miglioramento si associa a un livello simile a quello nazionale.

Anche il Nord est presenta una forte stabilità per agricoltura (G2), energia (G7), imprese, innovazione e infrastrutture (G9), e città e comunità (G11). Un leggero miglioramento per istruzione (G4), parità di genere (G5), lavoro e economia (G8) e economia circolare (G12).

Nel Centro per salute (G3), istruzione (G4) e parità di genere (G5) si riscontra un trend di leggero miglioramento, con livelli superiori alla media nazionale, mentre per economia circolare (G12) si registrano forti miglioramenti con livelli leggermente inferiori alla media.

Nel Mezzogiorno si evidenzia un leggero miglioramento in economia circolare (G12) ma criticità per vari settori, che si associano a un livello di servizio inferiore rispetto al resto del Paese.

### **La valutazione delle Regioni**

Le principali criticità emergono nella dimensione ambientale. Molte Regioni si stanno allontanando dal raggiungimento di obiettivi cruciali come l'efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile, il consumo finale di energia e la riduzione del consumo di suolo.

L'analisi per Regione indica che, nel Nord ovest, il numero medio di obiettivi per cui si registra un allontanamento è pari a sette, mentre il numero medio di obiettivi raggiunti o raggiungibili è pari a otto. Nelle regioni del Nord est è circa otto sia il numero di obiettivi raggiunti o raggiungibili sia quello degli

obiettivi in allontanamento.

Le Regioni del Centro risultati migliori rispetto a quelli del Nord: è pari a dieci il numero medio di obiettivi raggiunti o raggiungibili e tra sei e sette il numero di obiettivi in allontanamento.

Nelle Regioni del Mezzogiorno è pari a circa sei il numero medio di obiettivi raggiunti o raggiungibili e risulta pari a nove il numero di obiettivi da cui ci stiamo allontanando.

La dimensione sociale presenta un numero moderato di Regioni in cui ci si sta allontanando dall'obiettivo, tranne qualche caso. Tra questi il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli in età prescolare e delle donne senza figli (target 5.4): il numero di Regioni che si stanno allontanando dall'obiettivo è pari a 17. Inoltre, nessuna Regione ha raggiunto questo obiettivo e solo due lo possono raggiungere entro il 2030. Si verificano situazioni critiche anche per il dimezzamento del gap occupazionale di genere (target 5.5).

La dimensione economica presenta risultati eterogenei. Solo in due casi (per due target distinti) si raggiungerà l'obiettivo. Gli obiettivi sui Neet e sulla copertura da rete gigabit sono per la maggior parte raggiungibili. Tutte le Regioni registrano un progresso insufficiente o si stanno allontanando dall'obiettivo relativo alla quota di rifiuti urbani pro capite. Altro punto di estrema criticità è la quota di Pil dedicato alla ricerca e allo sviluppo: una sola Regione sembra in condizione di raggiungere il valore del 3% entro il 2030.

Infine, per la dimensione a prevalente carattere istituzionale, il target relativo al sovraffollamento degli istituti di pena conta sei Regioni che hanno raggiunto o possono raggiungerlo entro il 2030 e 15 con progressi insufficienti o allontanamenti. Per quanto riguarda la durata dei procedimenti civili la situazione è più critica. Sono 12 le Regioni che si allontanano dall'obiettivo, nessuna lo ha raggiunto né lo potrebbe raggiungere entro il 2030.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**COMUNI: I SERVIZI FRONT OFFICE DELLA PA**

# Un sistema ancora frammentato per territori e dimensioni

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

Nella Relazione CNEL 2025 l'analisi delle performance dei servizi comunali italiani si concentra sulle funzioni fondamentali definite dal Dlgs 216/2010 e sui dati raccolti attraverso la piattaforma OpenCivitas di Sogei per l'anno 2022. Un anno che risente ancora, seppur parzialmente, degli effetti della pandemia e delle dinamiche inflattive, che hanno spinto il tasso di inflazione fino all'8,1% a seguito dell'inizio del conflitto in Ucraina.

Le principali aree di intervento dei Comuni esaminate comprendono:

- amministrazione;
- polizia locale;
- istruzione;
- viabilità;
- gestione del territorio;
- raccolta rifiuti;
- servizi sociali;
- asili nido.

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

pubblici 2025 vengono, inoltre, presentati gli andamenti rispetto all'anno precedente (2021), con l'obiettivo di fornire elementi utili a comprendere le principali tendenze.

## **Amministrazione**

In media i Comuni impiegano 2,4 dipendenti amministrativi ogni mille abitanti, con una spesa media di 172 euro pro capite (162 nel 2021, +6%), un incremento inferiore al tasso di inflazione, che si traduce in un calo in termini reali.

Significative le differenze regionali: il Molise (238 euro, +18%) ha il costo più elevato, mentre la Campania si attesta sul costo più basso (145 euro, -7%). I Comuni più piccoli risultano spesso – secondo questo indicatore – meno efficienti, con una spesa amministrativa più alta legata anche al numero di dipendenti per abitante più elevato.

## **Polizia locale**

La spesa media per abitante è pari a 54,7 euro sostanzialmente stabile (+1%) rispetto al 2021, con rilevanti divari territoriali: i grandi Comuni del Nord consolidano performance elevate, mentre in molte aree del Sud l'offerta di servizi resta ridotta, con un impatto evidente sulla capacità di garantire ordine e sicurezza.

Le attività gestite (ogni mille abitanti) sono in aumento: gli incidenti gestiti dalla polizia locale sono 3,5 (+2%); le contravvenzioni sono 540, di cui 319 con strumenti automatici, ad esempio autovelox (+22%).

Le differenze territoriali emergono chiaramente nelle multe non rilevate con

strumenti automatici: in Calabria se ne registrano 104 ogni 1.000 abitanti, contro le 493 della Liguria. I territori più attivi sono Milano, Bologna, Rimini, Firenze, tutti in miglioramento rispetto ai dati precedenti; all'opposto, i livelli più bassi si registrano nelle province di Frosinone, Isernia e Rieti, in ulteriore arretramento rispetto all'anno precedente.

### Istruzione

I servizi relativi all'istruzione mostrano una spesa in deciso aumento (è la funzione fondamentale che aumenta maggiormente) e una copertura che varia ampiamente da Regione a Regione.

La spesa media è di 919 euro per residente nella fascia d'età dai tre ai 4 anni, +15% rispetto al 2021. Questa fascia di popolazione è raggiunta dai servizi di mensa scolastica al 23,8%, dai centri estivi al 9,1%, dal trasporto scolastico al 9,8% e dal trasporto degli studenti con disabilità che è aumentato dell'8%. Anche qui emergono forti differenze territoriali: mentre al Nord la copertura del servizio mensa raggiunge il 33,1%, al Sud e, in particolare, in Campania si ferma al 9,7%. Lo stesso divario si riflette nel trasporto scolastico e nei servizi per i disabili.

### Viabilità

Il servizio di viabilità rappresenta una delle aree più complesse dell'azione comunale, perché racchiude interventi di natura tecnica (progetti, direzione lavori, stati di avanzamento, collaudi), funzioni amministrative (concessioni, permessi, contratti) e attività operative sul territorio (manutenzione, spargisale e servizio neve, illuminazione pubblica). Nel complesso, l'intensità delle attività risulta più elevata in alcune regioni del Centro nord e in specifiche aree del Sud. Liguria, Toscana ed Emilia-Romagna guidano per concessioni di suolo (oltre 6 per mille abitanti); Umbria, Emilia-Romagna e Liguria sono prime per permessi sosta persone con disabilità e accesso Ztl (oltre 50 ogni mille abitanti).

I piccoli Comuni superano i 313 punti luce per mille abitanti, mentre si attestano su 123 i grandi centri urbani, che si distinguono per concessioni (fino a 9,5 per mille abitanti al Centro).

### Gestione del territorio

Il servizio territorio si caratterizza per un insieme di attività a forte contenuto tecnico-amministrativo e per interventi ambientali che hanno un impatto diretto sulla qualità della vita urbana e sulla cura del paesaggio.

La gestione operativa è fortemente diversificata: la pulizia dei greti scende in media del -25%, con aumenti solo in Umbria (+25%), Toscana (+11%) e Liguria (+9%); le potature crescono fortemente al Centro (+85%), calano al Nord ovest e al Sud; le nuove alberature raggiungono 4,68 ogni mille abitanti (+10% nazionale), con l'Emilia-Romagna in testa (10 alberi ogni mille) e cali marcati nelle Marche (-41%) e Calabria (-33%).

I grandi centri abitati (oltre centomila abitanti) del Nord est registrano la performance migliore nella messa a dimora di alberi (+60% rispetto al 2021, pari a 14,6 alberi ogni mille abitanti); nello stesso tempo, i piccoli Comuni sotto i cinquemila abitanti restano indietro, specie nella pulizia dei greti, tranne alcune eccezioni nel Nord est (+80%).

### Rifiuti

La gestione dei rifiuti mostra un miglioramento continuo: la raccolta differenziata si attesta a livello nazionale sul 66,3% (in crescita rispetto al 65,4% del 2021) e la produzione complessiva di rifiuti rimane stabile o in lieve calo. Le migliori performance si registrano in Veneto (77,7%), Marche (72,1%) e Nord ovest (70,2%); restano sotto la media Lazio (56,2%), Liguria (57,4%) e gran parte del Sud (58,6%), ma con l'eccezione virtuosa dell'Abruzzo (65,6%);

Il quadro nazionale, tuttavia, resta caratterizzato da forti divari territoriali: i Comuni del Nord, soprattutto quelli piccoli

e medi, si distinguono per efficienza e buone performance, mentre i grandi centri urbani del Sud e del Centro incontrano maggiori difficoltà, con costi elevati e livelli di raccolta ancora bassi.

### Servizi sociali

La spesa media è di 126 euro per abitante (+5% rispetto al 2021), con minimi in Calabria e Campania (91 euro) e massimi in Liguria (157). Il Sud cresce più della media (+13%), con Abruzzo (+30%) e Basilicata (+13%) in evidenza, riducendo, seppur lievemente, lo storico divario.

Gli utenti sono 56,7 ogni mille abitanti, in aumento rispetto al 2021: 17,7 famiglie e minori (+1%), 12,8 anziani (+3%), 12,7 poveri e senza dimora (+1%), 6,4 immigrati (+18%), 6,2 disabili (+8%) e 0,9 con problemi di dipendenze (-7%).

I livelli di servizio risultano più alti nel Nord est, con una buona risposta al bisogno, mentre il Sud resta indietro; le Marche mostrano valori vicini al Nord; nei grandi Comuni sopra i centomila abitanti la spesa arriva a 180 euro, ma l'efficacia si conferma elevata solo al Nord est e al Centro.

### Asili nido

La spesa media per bambino è di 8.088 euro (+1% rispetto al 2021), con minimi in Molise (3.031 euro, -1%) e massimi in Liguria (11.219 euro, +24%); la copertura media della domanda potenziale si attesta al 17,6%, in lieve crescita rispetto al 16,4% del 2021 (+7%).

La copertura registra i valori più alti nei piccoli Comuni del Centro (52,8%) e, in particolare, in Umbria, che diventa la Regione leader con il 44,1% (+150%); al Sud la media resta al 7,3%, pur con aumenti significativi nei piccoli centri, fino al +68%.

La Relazione tra spesa e servizi offerti risulta solo parzialmente confermata: Regioni come Campania, Puglia, Piemonte e Liguria mostrano forti aumenti di spesa senza corrispondenti ampliamenti della copertura, mentre l'Umbria riesce a coniugare spesa ridotta (-59%)

con un forte incremento di servizi; nei Comuni del Sud oltre i 60 mila abitanti le risorse si concentrano su pochi beneficiari, accentuando le disuguaglianze.

### I divari territoriali

L'analisi mette in evidenza come il fattore Sud si manifesti in due modi principali: in alcune aree, costi più elevati corrispondono a un servizio di qualità inferiore, mentre in altre zone, una minore allocazione di risorse comporta una riduzione dell'offerta dei servizi. Senza politiche di riequilibrio, il rischio è quello di consolidare un divario che penalizza le aree più fragili.

Ad esempio, per quanto concerne l'istruzione la copertura della domanda nelle mense è al 9,7% in Campania contro il 33,1% in Toscana. Per la gestione dei riuti il Sud spende circa il 37% in più del Nord ovest ma con una raccolta differenziata inferiore (58,6% contro 70,2%). Nel sociale la spesa media al Sud è di 108 euro, molto più bassa di Nord est (128 euro) e Nord ovest (137 euro), a fronte di bisogni sociali più diffusi. Per quanto riguarda gli asili nido la copertura della domanda è ferma al 7,3%, ben lontana dal 25,2% del Centro e dal 24% del Nord est.

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

Da non trascurare la variabilità sub-regionale, che cela squilibri interni anche molto marcati, evidenziando disomogeneità non solo tra le Regioni, ma anche all'interno delle stesse.

Il quadro generale che emerge è di un sistema di servizi comunali frammentato e ineguale. Le Regioni del Sud devono affrontare sfide significative, con costi spesso superiori e servizi di qualità inferiore rispetto al Nord. Tuttavia, anche all'interno delle singole Regioni emergono differenze che richiedono politiche mirate per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi.



Rapporto sulla produttività  
2025



Rapporto ONC 2024:  
cittadini stranieri in Italia



Rapporto il lavoro delle donne  
tra ostacoli e opportunità

# 3

---

## ANALISI DI SETTORE E FOCUS TEMATICI

SANITÀ

# Crescono i progressi ma restano criticità Decisivo il digitale

I quadri della sanità italiana nel 2024 restituisce un'immagine complessa, fatta di progressi misurabili ma anche di criticità persistenti. I dati raccolti da Istat, Inmp e Crea Sanità evidenziano come il nostro Servizio sanitario nazionale (Ssn), pur segnando passi avanti rispetto alla fase pandemica, si trovi di fronte a nodi strutturali che rischiano di comprometterne universalismo e sostenibilità.

## Tra luci e ombre

I segnali positivi non mancano. La speranza di vita è tornata ai livelli pre-Covid, la mortalità per tumori registra un calo, cresce – seppur timidamente – la spesa pubblica e si rafforza l'organico di infermieri e ostetrici. Migliorano le condizioni di salute degli anziani con patologie croniche e degli adolescenti sul fronte del benessere mentale. Ma si tratta di progressi lenti, spesso troppo deboli rispetto all'ampiezza delle sfide.

Le criticità restano profonde. Aumentano le morti per malattie neurologiche, l'obesità, gli incidenti stradali e le disuguaglianze di salute su base geografica, sociale e di genere. Le carenze di perso-

nale restano croniche: i medici di base diminuiscono, l'area dell'emergenza-urgenza soffre, mentre il deficit di infermieri rispetto alla media europea supera le 180 mila unità. Non sorprende che sempre più giovani professionisti scelgano la strada dell'estero o del privato, attratti da condizioni salariali e organizzative più favorevoli. Questa «fuga di camici bianchi» rischia di minare la tenuta del sistema pubblico nei prossimi anni, soprattutto nelle Regioni già più fragili.

## La spesa

Il nodo del finanziamento è centrale. Nell'ultimo decennio il fabbisogno sanitario nazionale è cresciuto di 24 miliardi, ma, in termini reali, l'aumento è appena dello 0,2% annuo. La quota di finanziamento pubblico, al 74%, resta sotto la media europea e spinge milioni di famiglie verso spese catastrofiche: 2,3 milioni di nuclei, soprattutto nel Mezzogiorno, sostengono costi tali da ridurre in povertà relativa. La spesa privata ha toccato i 42,6 miliardi, il 25% del totale, con un incremento costante della componente assicurativa, soprattutto collettiva. A crescere sono an-

che le diseguaglianze: chi può permetterselo accede più facilmente al privato, chi non ha risorse resta intrappolato in liste d'attesa sempre più lunghe.

### **Disuguaglianze e fragilità**

Nel 2023 oltre 2,9 milioni di italiani vivevano in condizione di disabilità, con un forte divario di salute rispetto al resto della popolazione. La prevalenza di patologie croniche supera l'88% tra i disabili, che ricorrono molto più spesso ai ricoveri e alle visite specialistiche. Sul fronte socio-economico, il 23% della popolazione, circa 13 milioni e 525mila persone, è a rischio di povertà o esclusione sociale (+0,3% rispetto al 2023); nel Mezzogiorno la quota sale al 39%. Le rinunce alle cure per motivi economici o per liste d'attesa coinvolgono quasi il 10% dei residenti, con punte più alte tra donne e persone meno istruite.

Gli immigrati, quasi il 9% della popolazione, presentano condizioni di salute mediamente migliori ma subiscono barriere di accesso: meno visite in gravidanza, peggiori esiti neonatali, maggior ricorso improprio al pronto soccorso. La pandemia ha aggravato queste fragilità, rendendo ancora più evidente il legame tra salute e condizioni sociali.

### **Gli output**

I servizi resi fotografano un sistema in trasformazione. L'Italia resta uno dei Paesi europei con meno ricoveri ospedalieri, ma con degenze più lunghe. La spesa per specialistica ambulatoriale è cresciuta, ma il numero medio di prestazioni è calato, soprattutto al Sud. La prevenzione resta un punto critico: bene le vaccinazioni pediatriche, meno quelle negli adulti e gli screening oncologici, ancora sotto i livelli pre-pandemia. In crescita, invece, la spesa farmaceutica (36 miliardi) e quella per dispositivi medici (10,5 miliardi), entrambe sopra i tetti previsti e accompagnate dal controverso meccanismo del *payback*.

Le differenze regionali rimangono marcate. Secondo l'indice di performance di Crea Sanità, il Veneto guida con il 55% del punteggio massimo, seguito dalla provincia autonoma di Trento, mentre la Calabria si ferma al 23%. Un terzo delle Regioni non raggiunge neppure il 40%. Le *surveys* sui cittadini lo confermano: la soddisfazione oscilla da 8,3 in Trentino a 6,5 in Puglia e Basilicata. Un gradiente Nord-Sud che resiste nel tempo, pur con segnali di recupero delle Regioni meridionali.

Il ruolo del digitale diventa decisivo. Il Fascicolo sanitario elettronico (Fse) 2.0 è stato attivato in tutta Italia, con processi automatici che alimentano i dati clinici. Ma restano differenze territoriali nell'effettiva implementazione: alcune Regioni hanno già sperimentato servizi su misura per i pazienti cronici, altre faticano a garantire la completezza dei dati. Accanto al Fse, la telemedicina rappresenta una leva strategica per ridurre le diseguaglianze, ma richiede investimenti tecnologici, formazione del personale e infrastrutture digitali solide.

Universalismo ed equità sono principi messi alla prova da sottofinanziamento, invecchiamento della popolazione, innovazione tecnologica e nuove vulnerabilità sociali. La sostenibilità passa da scelte non più rinviabili: revisione dei criteri di riparto delle risorse, potenziamento del personale, investimenti mirati su tecnologie e territorio, *governance* capace di ridurre le diseguaglianze.

Il Pnrr, con la Missione 6, rappresenta l'occasione per ridisegnare il sistema su basi più solide, ma il rischio è che ritardi e rigidità lo depotenzino. Per restituire fiducia ai cittadini non basta spendere di più: occorre spendere meglio, con un'attenzione costante all'impatto delle politiche sulla vita reale delle persone. Solo così il Ssn potrà tornare a essere non solo un pilastro di coesione sociale, ma anche un asset competitivo per il Paese.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## I NUMERI DELLA SANITÀ ITALIANA NEL 2024

Nel 2024, il 9,9% dei residenti ha rinunciato a visite o esami specialistici, in aumento rispetto al 2023 (+2,4 punti) e al periodo pre-pandemico (+3,6).

Le cause principali sono:

**6,8%**

### Liste d'attesa

+2,3 % rispetto al 2023

**5,3%**

### Motivi economici

+1,1% rispetto al 2023

**23,9%**

### Pagamento diretto

Nel 2024 il 23,9% degli individui ha pagato di tasca propria l'intero costo dell'ultima prestazione specialistica, senza rimborsi (+4% rispetto al 2023).

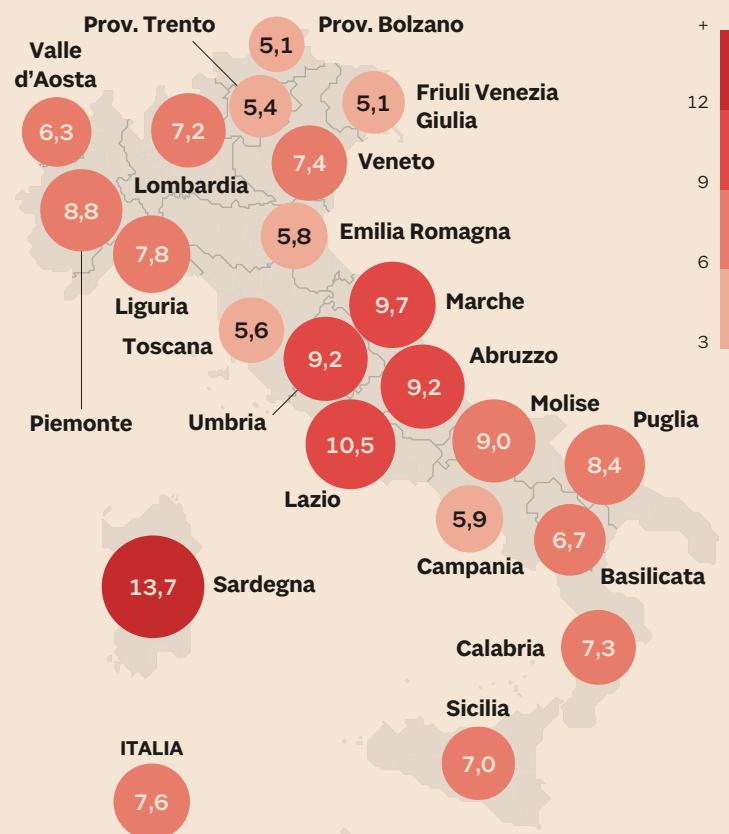
**12,5%**

### Differenza di genere

Donne: 11,4%, uomini: 8,3%. Il massimo divario si riscontra tra i 25e i 34 anni (12,5% vs 7,1%). La fascia più colpita è quella dei 45-54 anni (13,4%).

## Famiglie che hanno rinunciato a visite o esami

Anno di riferimento 2023, valori in %



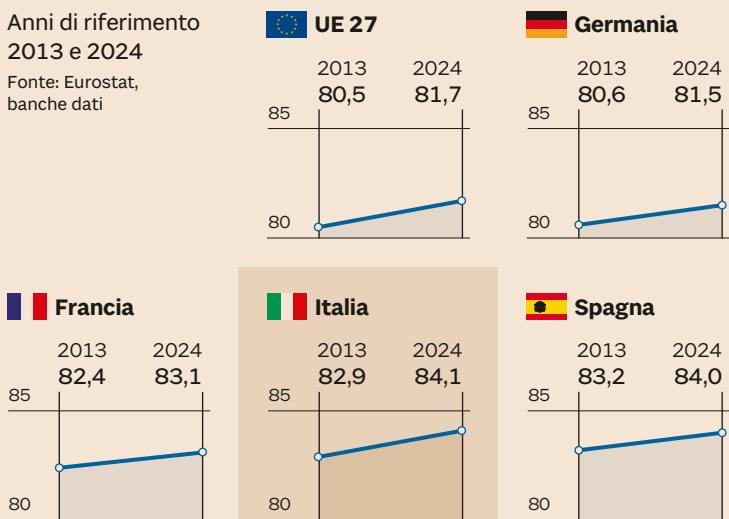
Fonte: Istat, indagine Aspetti della vita quotidiana

## Speranza di vita alla nascita in Europa

Anni di riferimento

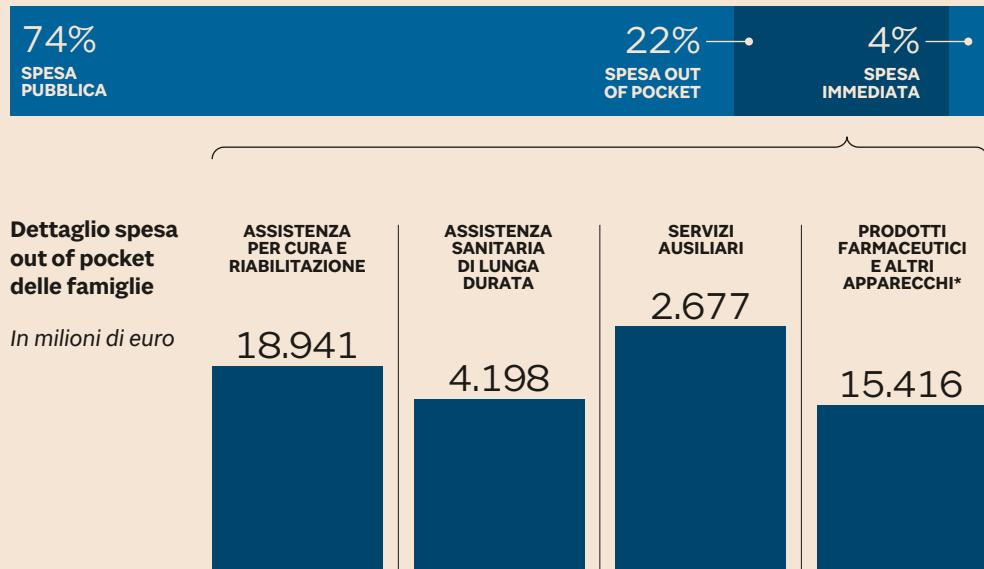
2013 e 2024

Fonte: Eurostat,  
banche dati



## Pagamento diretto delle prestazioni sanitarie

Finanziamento della spesa sanitaria, anno di riferimento 2024



(\*) non specificati per funzione. Fonte: Istat, Conti nazionali classificazione SHA

**POVERTÀ E DISUGUAGLIANZE**

# L'Italia alla sfida dell'inclusione e del welfare territoriale

l 2024 ha confermato che la povertà e le disuguaglianze restano una delle grandi fratture sociali in Europa e, in particolare, in Italia. Secondo Eurostat, oltre 93 milioni di cittadini europei vivono in condizioni di rischio povertà o di esclusione sociale: il 21% della popolazione dell'Unione. Il nostro Paese, pur con qualche segnale di miglioramento, si attesta al 23,1%, ben al di sopra della media. Sono soprattutto disoccupati, giovani, donne, immigrati e persone con basso livello di istruzione a pagare il prezzo più alto.

Un dato su tutti fotografa l'urgenza della sfida italiana: al 1° gennaio 2025 gli over 65 rappresentavano il 24% della popolazione. Di questi, più di quattro milioni erano non autosufficienti. Un quadro che rende evidente come il tema della povertà non sia solo legato al reddito, ma intrecci salute, invecchiamento, servizi sociali e coesione territoriale.

## **La nuova architettura del welfare**

Per rispondere a queste criticità, nel 2024 è stata avviata una riforma che ridisegna l'assetto del welfare nazionale. Al centro vi sono gli Ambiti territoriali sociali (Ats), individuati come livello operativo essenziale per la gestione dei servizi sociali. L'obiettivo è superare le profonde disomogeneità territoriali, garantendo standard minimi uniformi e una presa in carico personalizzata delle fragilità. La rifor-

ma, che coinvolge Regioni, Comuni e Terzo settore, si fonda su un principio chiaro: la persona e i suoi bisogni devono essere il fulcro dell'intervento pubblico.

## **Assegno di inclusione: numeri e prime evidenze**

Tra le innovazioni più rilevanti figura l'Assegno di inclusione (Adi), entrato in vigore il 1° gennaio 2024. Non si tratta solo di un sostegno economico, ma di una misura che integra trasferimenti monetari con percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Al 31 dicembre 2024 i nuclei beneficiari erano 758 mila, per un totale di 1,8 milioni di persone coinvolte. L'importo medio mensile si attestava a 620 euro.

Il dato territoriale conferma squilibri noti: il 68% dei nuclei beneficiari si concentra nel Mezzogiorno, con punte in Campania, Sicilia e Calabria. Una distribuzione che riflette la più alta incidenza della povertà assoluta in queste aree, ma che, al tempo stesso, segnala il rischio di un welfare ancora troppo frammentato e dipendente dalle capacità amministrative locali.

L'Adi ha introdotto alcuni strumenti di innovazione: la piattaforma digitale Siisl, che integra banche dati sociali, del lavoro e della formazione, e linee guida nazionali per uniformare la valutazione multidimensionale e i progetti personalizzati. Tuttavia, emergono già le prime criticità: carichi di lavoro insostenibili per gli assi-

stenti sociali, difficoltà di coordinamento con i Centri per l'impiego e un'informazione ai cittadini ancora insufficiente.

### **La sfida delle fragilità: disabilità e anziani**

Parallelamente, il Governo ha dato attuazione alla legge 33/2023 sulla non autosufficienza, con decreti che ridisegnano i percorsi di cura per anziani e disabili. Sono stati istituiti i Punti unici di accesso (Pua), sportelli in grado di coordinare i servizi sociali e sanitari, e introdotte valutazioni multidimensionali unificate e Piani assistenziali individualizzati. Si punta così a un modello più integrato, capace di connettere Sistema sanitario nazionale (Ssn), Inps e servizi territoriali.

Si tratta di un passo avanti importante, perché l'invecchiamento demografico italiano è tra i più rapidi in Europa. Nei prossimi 20 anni la quota di over 65 supererà il 30% della popolazione, con un impatto enorme sulla spesa pubblica e sui bisogni assistenziali. Senza un welfare integrato e sostenibile, il rischio è un forte aumento delle diseguaglianze tra chi potrà permettersi cure private e chi resterà escluso.

### **Le risorse in campo**

La spesa sociale complessiva nel 2024 ha raggiunto i 587 miliardi, pari al 59% della spesa corrente pubblica. Di questi, circa 57 miliardi sono destinati all'assistenza sociale in senso stretto. È un impegno rilevante, ma non sufficiente a colmare i divari. La spesa resta sbilanciata su pensioni e trasferimenti, mentre i servizi territoriali soffrono di sottofinanziamento cronico.

Il Pnrr e i fondi europei hanno attivato nuovi progetti: *Housing First* per i senza dimora, stazioni di posta per chi vive in emergenza abitativa, pro-

getti di coesione e inclusione sociale. Ma i risultati sono ancora parziali e molto differenziati tra Nord e Sud.

### **Indicatori di diseguaglianza**

Il 23% della popolazione italiana è a rischio povertà o esclusione sociale, ma nel Mezzogiorno la percentuale sale al 39%. La povertà educativa resta elevata: il 12,7% dei giovani abbandona precocemente la scuola, con picchi superiori al 20% in alcune Regioni. I bambini in famiglie povere hanno minori probabilità di accedere a servizi per l'infanzia e a percorsi di formazione di qualità.

Il fenomeno delle spese catastrofiche per la salute colpisce oltre 2,3 milioni di famiglie, soprattutto nel Sud e tra i nuclei a basso reddito. Le diseguaglianze di genere si confermano persistenti: le donne hanno tassi di occupazione più bassi, pensioni inferiori del 30% rispetto agli uomini e maggiore esposizione al rischio di povertà in età avanzata.

### **Il nodo del capitale umano**

Un welfare moderno non si regge solo sulle risorse economiche, ma anche sulle competenze. Gli assistenti sociali in Italia sono circa 24 mila, un numero largamente insufficiente rispetto ai fabbisogni e ben al di sotto della media europea. Gli operatori lamentano carichi di lavoro eccessivi, *turnover* limitato e percorsi di carriera poco attrattivi. Senza un rafforzamento del capitale umano, la riforma rischia di restare sulla carta.

### **Trasparenza e misurazione dell'impatto**

Un elemento innovativo introdotto dalle riforme è la valutazione dell'impatto sociale. Non si guarda più solo al numero di beneficiari o agli importi erogati, ma agli effetti concreti sulla vita delle persone. Gli indicatori di ou-

tcome e di impatto, già utilizzati da ministeri come Interno, Giustizia e Infrastrutture, stanno entrando nelle politiche sociali, consentendo un monitoraggio più trasparente e vicino ai cittadini. È la logica della «casa di vetro», in cui la PA rende visibili programmi, obiettivi e risultati.

### Verso un nuovo welfare territoriale

Il percorso tracciato dal CNEL nella Relazione 2025 è chiaro: il welfare italiano deve diventare più integrato, più equo e più capace di rispondere alle sfide demografiche ed economiche. La logica è quella del welfare territoriale, basato sulla cooperazio-

ne tra istituzioni, Terzo settore, imprese e comunità locali. Non più interventi a pioggia, ma progetti personalizzati, costruiti sulla valutazione dei bisogni reali e sulla partecipazione attiva dei cittadini.

La strada è lunga e accidentata. Ma la direzione è tracciata: se saprà trasformare risorse e riforme in servizi accessibili e di qualità, l'Italia potrà rafforzare coesione sociale ed equità. Diversamente, rischia di ampliare i divari tra Nord e Sud, tra giovani e anziani, tra inclusi ed esclusi. La sfida è ora, e riguarda non solo il futuro del welfare, ma la tenuta stessa del patto sociale che regge il Paese.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Gli assistenti sociali/1

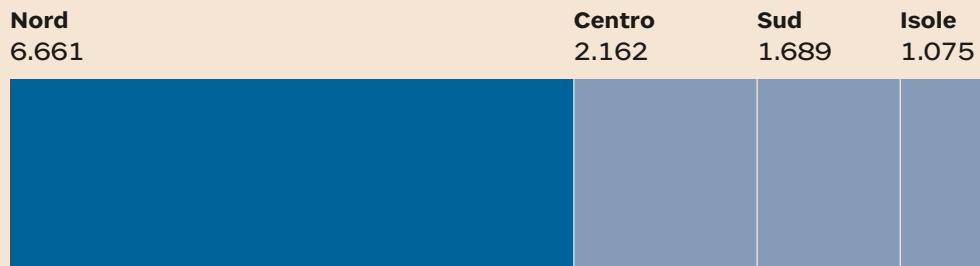
Suddivisione per Regione e anni di riferimento

REGIONE	2021 (FTE)*	2022 (FTE)*	2023 (FTE)*	2024 (FTE)*	NOTE
<b>Abruzzo</b>	34,51	30,68	88,2	118,27	Crescita significativa dal 2022
<b>Basilicata</b>	21,78	20,27	29,97	44,36	Incremento progressivo
<b>Calabria</b>	32,24	53,46	68,72	163,02	Quasi quintuplicati dal 2021
<b>Campania</b>	351,73	452,58	560,76	692,44	Regione con crescita costante
<b>Emilia-Romagna</b>	1.145,79	1.266,03	1.317,54	1.369,34	Tra le prime per consistenza
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	403,49	421,5	433,46	448,1	Dati stabili
<b>Lazio</b>	441,29	633,77	760,82	896,55	Forte incremento
<b>Liguria</b>	370,95	397,04	402,37	425,69	Moderata crescita
<b>Lombardia</b>	1.767,19	2.020,80	2.168,47	2.261,35	Regione con più assistenti sociali
<b>Marche</b>	204,7	239,62	282,22	312,81	Crescita regolare
<b>Molise</b>	3	8	7,3	7,02	Valori molto bassi
<b>Piemonte</b>	797,5	875,81	930,67	981,96	In crescita
<b>Puglia</b>	382,16	526,84	618,61	664,4	Crescita costante
<b>Sardegna</b>	291,94	457,03	490,98	499,51	Forte crescita 2021-2022
<b>Sicilia</b>	386,59	405,43	507,32	576,05	Crescita continua
<b>Toscana</b>	530,66	703,52	754,22	781,55	In crescita
<b>Umbria</b>	110,58	132,31	153,82	171,27	Crescita graduale
<b>Valle d'Aosta</b>	38,68	43,68	55,65	57,63	Piccoli numeri ma in aumento
<b>Veneto</b>	905,99	975	1.051,75	1.117,78	Crescita costante
<b>Italia</b>	<b>8.220,77</b>	<b>9.663,37</b>	<b>10.682,85</b>	<b>11.589,10</b>	<b>+30,7% rispetto al 2020</b>

(\*) Full time equivalent. Fonte: CNEL

## Gli assistenti sociali/2

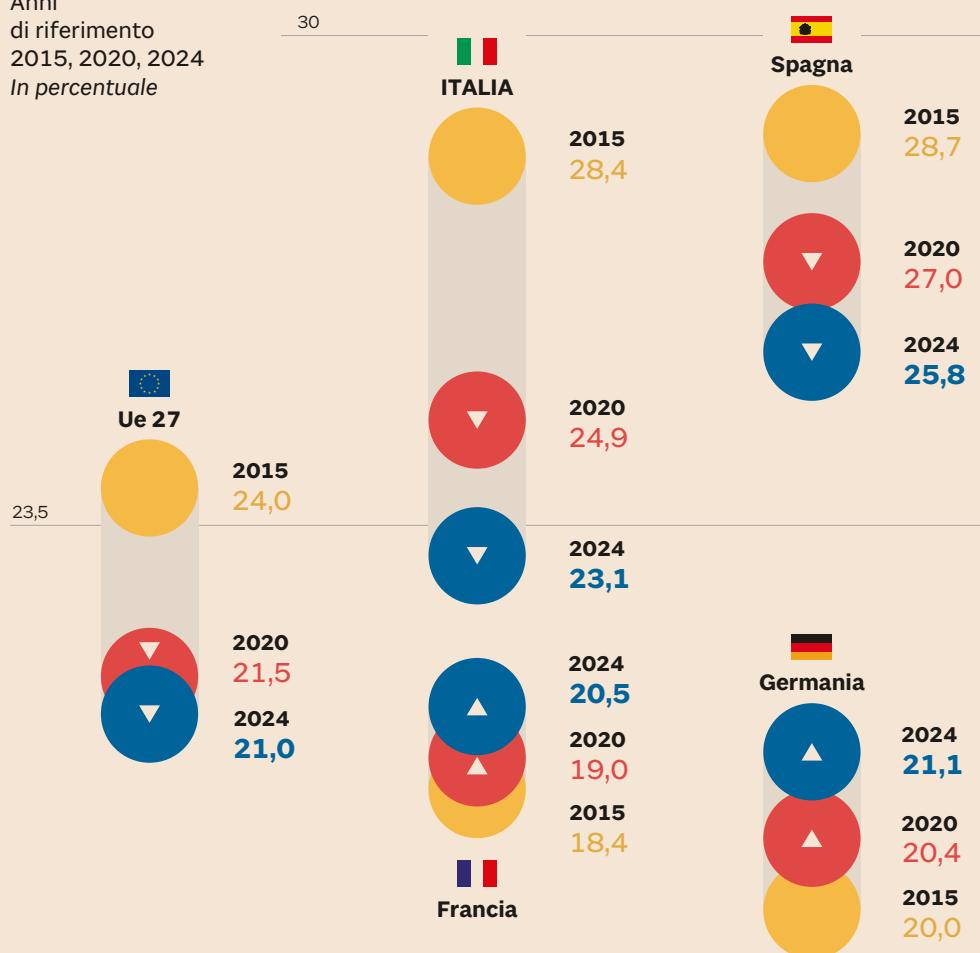
Suddivisione per macroarea geografica nel 2024



Fonte: CNEL

## Persone a rischio di povertà o esclusione sociale

Anni  
di riferimento  
2015, 2020, 2024  
*In percentuale*



15

Fonte: Eurostat

**CASA**

# Il diritto all'abitare in Italia è una sfida sociale e politica

**Paola Palmieri\***

In Italia il diritto all'abitare appare sempre più compromesso da un diffuso disagio abitativo, determinato da fattori giuridici, sociali ed economici. Secondo i dati Istat del 2025, gli indicatori principali sono: gravi problemi strutturali alle abitazioni, carenza di servizi essenziali, sovraffollamento e, in ultimo, sovraccarico dei costi abitativi. Il rapporto Caritas del 2025 individua molteplici cause della crisi abitativa, tra le quali l'aumento dei canoni di locazione, la scarsità di edilizia residenziale pubblica (Erp), la diffusione degli affitti brevi e la stagnazione salariale. Le categorie più colpite risultano giovani under 35, famiglie monoredito, cittadini stranieri e persone con disabilità, spesso escluse da un mercato abitativo sempre meno inclusivo. In tal senso risulta eloquente il 17° rapporto Nomisma sull'abitare, pubblicato nel 2024, che evidenzia come la casa sia divenuta un bene «impossibile» per una quota crescente della popolazione.

## Servono interventi strutturali

Le politiche pubbliche sono state finora frammentarie e di natura emergenziale più che strutturale. Il Fondo nazionale per l'accesso alle locazioni (1998) e il Fondo per la morosità incalpevole (2013) hanno subito battute d'arresto rispettivamente nel 2023 e 2022 per esclusione dal bilancio stata-

le. Più recentemente, la legge di Bilancio 2024 ha previsto un Fondo per il contrasto al disagio abitativo, i cui effetti restano, tuttavia, da valutare. In tema di politiche pubbliche abitative, la Corte dei conti, nella delibera 59 del dicembre 2024, ha riconosciuto l'importanza delle misure Pnrr dopo anni di disinvestimento nell'edilizia sociale ma ha ribadito la necessità di rafforzare l'Erp quale risposta strutturale alla domanda abitativa.

## Cresce la morosità

Nell'analisi del disagio abitativo intervengono anche dinamiche demografiche e territoriali: lo spopolamento delle aree rurali accresce la pressione abitativa nelle grandi città, dove l'Erp è insufficiente. Circa 650 mila famiglie risultano in graduatoria per un alloggio popolare e molti cittadini in condizioni di fragilità economica sono costretti a spostarsi verso le periferie. Il ministero dell'Interno registra, inoltre, un incremento delle richieste di sfratto per morosità, che richiama la necessità di nuove modalità di finanziamento per l'edilizia sociale. Roma costituisce un caso emblematico, con affitti brevi turistici, scarsità di alloggi pubblici e speculazione immobiliare che aggravano la crisi abitativa.

Il tema dei diritti abitativi è monitorato anche a livello internazionale: nell'ottobre 2025 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite redigerà un rapporto specifico, mentre l'Italia è

stata già più volte segnalata per violazioni degli obblighi internazionali, in particolare in relazione a episodi di sfratti forzosi.

#### **In difesa di un diritto fondamentale**

Le tendenze sintetizzate dal presente contributo, quali disinvestimento pubblico, politiche pubbliche frammentarie e mercato immobiliare sempre più inaccessibile, richiamano l'urgenza di un ripensamento strutturale

delle strategie abitative. Le priorità individuate includono un ripensamento delle modalità di finanziamento dell'Erp, regolamentazione degli affitti brevi e strategie di rigenerazione urbana basate su accessibilità e sostenibilità. In mancanza di adeguati interventi, il disagio abitativo rischia di trasformarsi in una violazione sistematica di un diritto umano fondamentale.

*Consigliera del CNEL*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**DISABILITÀ**

# È in atto un forte cambiamento ma le misure restano inadeguate

**Vincenzo Falabella\***

I riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità ha compiuto importanti progressi a livello internazionale grazie alla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, all'Agenda 2030 e alla Disability Roadmap europea. Oggi l'integrazione della disabilità nelle politiche pubbliche è considerata una priorità non solo per favorire l'inclusione, ma anche per combattere le disuguaglianze sociali. La disabilità, infatti, è spesso legata a un rischio maggiore di povertà, non solo economica, ma anche sociale. Le persone con disabilità incontrano barriere significative nell'accesso a servizi fondamentali come l'istruzione, il lavoro, la casa e l'assistenza sociale, con gravi difficoltà nell'esercizio dei propri diritti.

## La situazione italiana

In Italia, nonostante un sistema di protezione sociale ampio, molte persone con disabilità si trovano ad affrontare misure inadeguate. Prestazioni economiche come l'assegno ordinario di invalidità, l'indennità di accompagnamento e le pensioni assistenziali, pur esistendo, sono spesso condizionate da requisiti reddituali e contributivi troppo rigidi. Di conseguenza, molte persone con disabilità e le loro famiglie non possono beneficiare di questi strumenti, aggravando ulteriormente la loro situazione di svantaggio. Un altro aspetto critico riguarda i costi extra che le fami-

glie devono sostenere per l'acquisto di dispositivi, assistenza domiciliare e adattamenti abitativi, creando una spesa aggiuntiva considerevole.

## «Il progetto di vita»

Il decreto legislativo 62/2024, tuttavia, segna un cambiamento importante, interpretando la disabilità come una deprivazione multidimensionale che va oltre la mera invalidità fisica o psichica. Questo provvedimento introduce nuovi criteri per l'accertamento della disabilità, focalizzandosi sul «progetto di vita», che consente di personalizzare gli interventi in base alle capacità, ai desideri e alle esigenze delle persone con disabilità. Le istituzioni non sono più viste solo come erogatori di sussidi, ma come attori centrali nella creazione di opportunità per l'autonomia e la partecipazione sociale e lavorativa. Una corretta attuazione di questa riforma potrebbe portare a un welfare più inclusivo, in cui la disabilità non è più una barriera, ma una condizione che può essere gestita con il giusto supporto.

## Investire nell'istruzione

Nel settore dell'istruzione, l'analisi Istat del 2025 evidenzia l'inadeguatezza del sistema scolastico nell'offrire pari opportunità agli studenti con disabilità. La scarsa preparazione dei docenti nel rispondere ai bisogni educativi speciali, unita alla mancanza di continuità didattica, esclude questi studenti da un'educazione di qualità. Inoltre, oltre

il 50% delle scuole italiane non è adeguatamente attrezzato per garantire l'accessibilità a tutti. Le barriere architettoniche e la scarsità di tecnologie assistive limitano gravemente il diritto all'istruzione. È urgente un piano di azione nazionale che investa nella formazione di insegnanti, nell'adattamento di strutture scolastiche e nell'introduzione di strumenti tecnologici inclusivi.

### Servono politiche inclusive

A livello globale, la disabilità rimane una delle principali cause di esclusione economica e sociale, soprattutto per la carenza di politiche pubbliche adeguate. La Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità fornisce linee guida chiare, chiedendo agli Stati di garantire l'accesso a un lavoro dignitoso, con condizioni salariali e contrattuali equi. L'inclusione lavorativa deve esse-

re accompagnata da politiche di protezione sociale che tengano conto dei costi extra della disabilità, come dispositivi di assistenza, cure specialistiche e supporto ai familiari *caregiver*.

Le politiche inclusive devono essere centrate sui bisogni concreti delle persone con disabilità e delle loro famiglie, evitando un approccio assistenzialista che rischia di mantenere lo *status quo*. Solo attraverso politiche integrate, che considerino tutte le dimensioni della disabilità e pongano l'accento sull'autonomia e sull'inclusione sociale, si potrà costruire una società più equa e partecipativa. Il futuro della disabilità deve essere quello di una piena integrazione, riconoscendo e valorizzando il contributo di ogni individuo, indipendentemente dalla sua condizione.

\*Consigliere del CNEL

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**ISTRUZIONE**

# Il Paese è diviso tra innovazione e disuguaglianze

Istruzione torna al centro dell'agenda politica e sociale. La Relazione annuale 2025 del CNEL, dedicata all'obiettivo 4 dell'Agenda 2030, offre un quadro in chiaroscuro: se da un lato crescono spesa pubblica e offerta di servizi, dall'altro restano profonde disuguaglianze territoriali, divari di genere e un sottofinanziamento cronico dell'università e della ricerca.

## **Infanzia: più risorse, meno nascite**

Il 2023 ha registrato un nuovo record negativo di natalità: 379mila nati, mai così pochi dall'unità d'Italia. A fronte di un calo demografico strutturale, il sistema 0-6 anni ha visto però un incremento di spesa e di servizi. La quota di bambini fino a tre anni, che accedono a nidi e servizi integrativi, è salita al 38,5% (era 25,5% nel 2012), anche grazie al Pnrr che finanzia oltre 260mila posti aggiuntivi. Restano, tuttavia, forti disparità: in Emilia-Romagna l'offerta supera il 45%, in Calabria non arriva al 15%.

Il bonus nido, confermato e potenziato, ha sostenuto la domanda, ma i fabbisogni di personale restano elevati. La crescita del personale educativo è stata del 17% tra il 2018 e il 2023, ma molte Regioni non hanno ancora raggiunto i livelli essenziali di prestazioni (Lep) previsti.

## **Primaria e secondaria: l'onda lunga della dispersione**

L'Italia investe nell'istruzione il 4,2% del Pil, sotto la media Ue (4,8%). Tra il 2019

e il 2024 il numero di iscritti nelle scuole primarie e secondarie è calato di oltre 300mila unità, conseguenza diretta del declino demografico. In questo scenario, la dispersione scolastica mostra, comunque, segnali di miglioramento e, secondo i recenti dati presentati da Invalsi nel 2025, la percentuale di giovani fra i 18 e i 24 anni che abbandonano gli studi (*Early leavers from Education and Training*, Elet) si è attestata al 9,8% nel 2024 e per la prima volta è sotto il 10%, un dato storico soprattutto se raffrontato al 22,9% del 2004.

Il Governo ha varato i programmi «Agenda Nord» e «Agenda Sud» per contrastare i divari territoriali, puntando su tempo pieno, edilizia scolastica e potenziamento delle competenze digitali. I concorsi straordinari per docenti, avviati nel 2023, hanno immesso in ruolo oltre 45mila insegnanti, ma restano scoperti 80mila posti, soprattutto al Centro e al Sud.

Gli esiti delle prove Invalsi e Ocse-Pisa confermano il dualismo del Paese: gli studenti del Nord raggiungono risultati in linea con la media europea, quelli del Sud restano indietro di quasi due anni scolastici in matematica e comprensione del testo. Preoccupa anche la dispersione implicita, ossia la quota di diplomati senza competenze adeguate: oltre il 9%.

## **Università: boom delle telematiche, ricerca sottofinanziata**

Il sistema universitario italiano soffre

ancora di sottofinanziamento: la spesa per l'istruzione terziaria è pari allo 0,4% del Pil, contro lo 0,8% della media Ue. Negli ultimi cinque anni il Fondo di finanziamento ordinario (Ffo) è cresciuto di circa il 6,3% in valore nominale, ma il gap con i partner europei resta ampio.

Un fenomeno nuovo è l'esplosione delle università telematiche: gli iscritti sono triplicati dal 2018 al 2024, passando da 80mila a oltre 250mila, pari al 20% del totale. Una crescita che solleva interrogativi sulla qualità della didattica e sull'effettiva capacità di inclusione.

Sul fronte della ricerca, il numero di dottorandi è salito a 41mila, con un incremento del 30% in due anni grazie al Pnrr, che ha finanziato oltre 20mila borse aggiuntive. Tuttavia, le disuguaglianze restano: il 65% dei dottorandi si concentra al Nord, mentre le università meridionali faticano a trattenere i talenti. Le donne sono il 41% dei dottorandi, ma appena il 24% dei professori ordinari.

### **Laureati: il peso delle discipline e i divari di genere**

Uno sguardo alla distribuzione dei laureati per area disciplinare rivelà la fotografia di un sistema ancora squilibrato. Nel 2023 oltre un terzo dei laureati italiani (36,4%) ha conseguito il titolo in discipline economiche, giuridiche e sociali, confermando il primato di questo ambito formativo. L'area Stem – scienze, tecnologia, ingegneria e matematica – raccoglie il 26,1% dei laureati, mentre il 20,6% si orienta verso studi artistici, letterari ed educativi e il restante 16,9% verso discipline sanitarie e agro-veterinarie.

I dati evidenziano, però, forti differenze di genere. Gli uomini rappresentano il 61% dei laureati nelle aree Stem, mentre le donne sono largamente maggioritarie – con una quota che raggiunge l'81% – nelle discipline artistiche, let-

terarie ed educative. Nelle altre aree, la distribuzione resta più equilibrata, con una prevalenza femminile attorno al 57%. Si conferma, così, un doppio paradosso: da un lato la crescente presenza delle donne nel sistema universitario nel suo complesso, dall'altro la loro persistente sotto-rappresentazione nei percorsi tecnico-scientifici, cruciali per la competitività del Paese.

### **Pnrr, leva di cambiamento ma con incognite**

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza destina all'istruzione e ricerca circa 20 miliardi, di cui 11,5 già attivati. Risorse imponenti che finanziato asili nido, edilizia scolastica, dottorati innovativi, ecosistemi territoriali per la ricerca. Il rischio, segnala il Cnel, è che i ritardi attuativi e la frammentazione progettuale riducano l'impatto delle misure.

### **Outcome: le competenze che mancano**

Gli indicatori internazionali fotografano un'Italia a due velocità. Nei test Timss 2023 di matematica e scienze, gli studenti di quarta primaria hanno raggiunto livelli in linea con la media Ocse, ma alle medie il gap cresce. I dati Pisa 2022 mostrano che solo il 7% degli studenti italiani raggiunge livelli di eccellenza, contro il 10% della media Ocse, con punte del 12% al Nord e appena 3% al Sud.

Sul fronte occupazionale, i laureati italiani registrano un tasso di occupazione del 74% a tre anni dal titolo, sotto la media Ue (82%). Le difficoltà di transizione scuola-lavoro e la debolezza dell'orientamento restano punti critici.

### **Una riforma culturale prima che finanziaria**

La Relazione Cnel 2025 traccia una direzione chiara: l'Italia deve colmare i divari territoriali, potenziare le competenze di base, rafforzare il le-

game tra università, ricerca e sistema produttivo. Non basta aumentare la spesa: serve una governance più integrata, capace di trasformare gli investimenti in opportunità reali per studenti e docenti.

Il capitale umano resta la risorsa decisiva per la competitività e la coesione del Paese. La sfida non è soltanto quantitativa – più asili, più docenti, più borse di dottorato – ma qualitativa: offrire a

ogni studente, indipendentemente dal luogo di nascita, le stesse opportunità di apprendere, crescere e competere.

Se il Pnrr ha aperto una finestra irripetibile, sarà la capacità politica e istituzionale di governarne l'attuazione a determinare se l'Italia riuscirà davvero a trasformare l'istruzione da fattore di disuguaglianza a leva di sviluppo inclusivo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## I numeri dell'istruzione

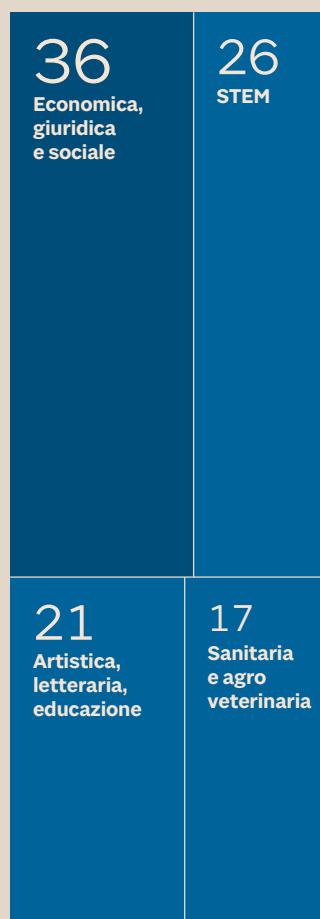
### TASSO DI ABBANDONO SCOLASTICO E FORMATIVO

Giovani in età 18-24 anni, anni 2004-2023. In %



### LAUREATI PER AREA DISCIPLINARE

Anno 2023. In %



**SPORT**

# Diritto fondamentale ma anche strumento d'inclusione sociale

**Emilio Minunzio\***

**Massimo Giuntoli\***

L'articolo 33, comma 6, della Costituzione italiana riconosce lo sport come diritto fondamentale e ne sottolinea il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico, non solo a livello agonistico. Questo richiede una governance multilivello e il coordinamento degli investimenti pubblici e privati, per affrontare le rilevanti disomogeneità territoriali tra Nord e Sud del Paese.

Lo sport è uno strumento essenziale per l'inclusione sociale e l'accrescimento delle consapevolezze individuali. Per garantirne l'effettivo godimento a tutti, comprese le persone con disabilità, è cruciale una sinergia tra gli ambiti sanitario-terapeutico, sociale e scolastico, investendo sulla formazione di team multidisciplinari. È fondamentale coordinare le politiche pubbliche tra i Ministeri e limitare le barriere all'accesso sia fisiche sia economiche, attraverso investimenti strutturali a lungo termine.

## La fotografia italiana

Nonostante l'aumento delle persone che praticano sport continuativamente (37,5% nel 2024, dati Istat), permaneggono significative differenze di genere, generazionali e territoriali. Il fenomeno dell'inattività fisica è una sfida sanitaria globale, che anche l'Italia deve contrastare unitamente alla difficoltà di accesso agli impianti e alle di-

sparità. Solo investimenti integrati tra scuola, sanità e politiche sociali assicureranno un accesso universale all'attività sportiva. I *voucher* sportivi, contributi economici concessi dagli enti pubblici per favorire l'accesso ai soggetti fragili, sono uno strumento positivo per realizzare il diritto allo sport, ma necessitano di maggiore armonizzazione a livello nazionale.

## Gli impianti sportivi

La gestione degli impianti sportivi è particolarmente eterogenea: vi sono casi di gestione pubblica (diretta, in concessione o mista) o privata e in tale ultimo caso è importante ripartire le responsabilità tra proprietario e gestore dell'impianto per l'utilizzo funzionale e sicuro dell'impianto da parte dell'utenza. Un trend in crescita è la gestione pluridecennale affidata alle società professionalistiche per la modernizzazione degli stadi, ma si registrano limiti dovuti alla mancanza di modelli organizzativi sostenibili e alle difficoltà di accesso ai finanziamenti, soprattutto in assenza di adeguati strumenti di monitoraggio delle performance.

La maggior parte degli impianti è di proprietà pubblica (comunale). A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, anche le Regioni svolgono un importante ruolo nella gestione e nell'affidamento degli impianti dovendo garantirne l'accesso ai cittadini e alle associazioni e società sportive. Un'importante criticità riguarda la vetustà de-

gli impianti (circa il 60% ha oltre 30 anni), che ne limita la *compliance* agli standard normativi in materia di igiene, sicurezza e accessibilità. Esiste una forte disomogeneità territoriale, con il Nord che presenta più impianti di maggiore qualità e meglio gestiti rispetto al Sud.

Il Pnrr e l'accordo tra Sport e Salute Spa e la Conferenza delle Regioni (28 marzo 2024), finalizzato all'aggiornamento del Censimento Nazionale degli impianti, mirano a programmare meglio gli investimenti per ridurre queste disuguaglianze e rappresentano un segnale positivo in tal senso, ma nono-

stante questi interventi normativi, il processo di modernizzazione è ancora frammentato. È auspicabile, pertanto, una valorizzazione delle *best practices* locali e una programmazione condivisa degli investimenti. La strategia del partenariato pubblico-privato è un esempio efficace per superare la scarsità di risorse: l'ente pubblico fornisce le strutture e il privato investe, assumendosi il rischio economico e ottenendo in affidamento pluriennale la struttura, garantendo il recupero dell'investimento.

\*Consiglieri del CNEL

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**SERVIZI PER LE IMPRESE**

# Il nuovo volto del supporto pubblico alle imprese

**N**egli ultimi anni, il sostegno pubblico alle imprese italiane – articolato in una pluralità di strumenti che includono sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie pubbliche e servizi reali – ha assunto una crescente rilevanza, anche in risposta alle crisi emergenziali e nella cornice straordinaria del Pnrr. Tuttavia, oltre alla quantità di risorse attivate, risulta fondamentale approfondire la qualità e l'efficacia degli interventi, con particolare attenzione alla loro capacità di generare valore pubblico, promuovere innovazione sostenibile e contribuire al riequilibrio territoriale.

Il sistema industriale è in profonda trasformazione: strumenti e istituzioni stanno convergendo verso un modello più coordinato, efficiente e misurabile con il dichiarato obiettivo di sostenere la competitività delle imprese, stimolare innovazione e transizione digitale, riducendo al tempo stesso i divari territoriali e settoriali che ancora frenano la cresita del Paese.

## Una politica industriale più integrata

Gli interventi a favore del sistema produttivo si collocano nell'ambito dell'Obiettivo 9 dell'Agenda 2030, «Imprese, innovazione e infrastrutture». A seguito della legge 160 del 2023 il ministero delle Imprese e del Made in Italy (Mimit) ha avviato una revisione organica della disciplina sugli aiuti di Stato e sugli incentivi alle imprese, con

l'obiettivo di semplificare l'accesso, evitare sovrapposizioni e garantire maggiore trasparenza. Il cuore di questa riforma è il Codice degli incentivi, concepito come strumento unico per razionalizzare centinaia di misure oggi gestite da diversi soggetti pubblici. Il Codice mira a introdurre criteri di selettività più stringenti, procedure digitali uniformi e un sistema di monitoraggio che consenta di valutare gli effetti reali degli incentivi su produttività, occupazione e innovazione.

## Cresce il peso degli incentivi ma serve più efficienza

Nel 2023 risultano attivi oltre 2.500 interventi agevolativi, di cui circa 300 gestiti da Amministrazioni centrali. Le domande di agevolazione approvate sono state oltre un miliardo (-27% rispetto all'anno precedente), con 18,5 miliardi di euro concessi (-42% sul 2022), 10 miliardi erogati e circa 500 miliardi di investimenti agevolati. Il 2022 si conferma come anno eccezionale, ma la tendenza 2018-2023 è complessivamente crescente.

Considerando le variabili territoriali, il Mezzogiorno registra un crollo del numero di domande approvate (da 850 mila a 300 mila, -64%), mentre il Centro nord segna un +33% (700 mila domande). Conseguentemente, le agevolazioni erogate crescono al Centro nord (+18%, 6,5 miliardi) e calano al Sud (-36%, 3,4 miliardi). Lombardia, Lazio e Campania sono le Regioni leader per

agevolazioni concesse e importi erogati (circa 35% del totale).

Nel 2023 le Pmi hanno ricevuto il 64% delle risorse concesse e il 75% delle erogate; le piccole imprese ne concentrano rispettivamente il 46% e il 58%.

Sul fronte delle finalità tematiche degli incentivi, nel 2023 la distribuzione delle agevolazioni erogate vede ancora il predominio del contrasto alla crisi da Covid-19 (29%) seguito dal sostegno alle Pmi (17%) e cultura e patrimonio (14%). Fanalino di coda ricerca, sviluppo e innovazione all'8%.

### Il ruolo del sistema camerale

Nel 2024 si è rafforzato il ruolo del sistema camerale come infrastruttura pubblica di supporto all'innovazione e alla competitività delle imprese italiane. La sua forza risiede nella capillarità territoriale e nella prossimità al mondo produttivo, che gli consente di intercettare tempestivamente i bisogni delle imprese e di offrire servizi su misura.

La crescente complessità delle sfide economiche – digitalizzazione, intelligenza artificiale, finanza innovativa, sostenibilità ambientale e sociale – impone un'evoluzione del modello operativo. Le Camere di Commercio stanno rispondendo attraverso un approccio a rete, fondato sulla collaborazione con altri attori dell'ecosistema dell'innovazione, come università, centri di competenza, *digital innovation hub* e società specializzate interne al sistema camerale: Innexta per la finanza alternativa, Dintec per l'innovazione tecnologica e Promos Italia per l'internazionalizzazione.

Questo modello reticolare consente di coniugare la missione di servizio universale con l'esigenza di offrire competenze altamente specialistiche in ambiti emergenti come Industria 4.0, sostenibilità Esg o Fintech. L'obiettivo è mantenere un supporto efficace e omogeneo a livello nazionale, pur valorizzando le

specificità territoriali e settoriali.

L'azione di Unioncamere e delle Camere di Commercio si articola lungo diverse direttive prioritarie:

- Digitalizzazione e innovazione Tecnologica, attraverso i Punti impresa digitale (Pid), una rete nazionale coordinata da Unioncamere che promuove la trasformazione digitale delle micro, piccole e medie imprese. I Pid offrono attività di informazione, *assessment* della maturità digitale, orientamento, formazione e accesso a *voucher* per l'adozione di tecnologie abilitanti (*IoT, cloud, big data, Ai, cybersecurity*). L'evoluzione Pid-Next amplia questi servizi con valutazioni più approfondite e percorsi di orientamento personalizzati;

- Proprietà industriale, tramite i bandi Disegni+ e Marchi+, gestiti da Unioncamere per conto del Mimit. Questi strumenti sostengono la valorizzazione economica di disegni, modelli e marchi registrati, finanziando prototipi, consulenze tecniche, certificazioni e attività di *marketing*;

- Sostenibilità e transizione ecologica, con bandi che promuovono pratiche Esg, efficienza energetica, economia circolare e partecipazione alle Comunità energetiche rinnovabili (Cer). Le Camere offrono anche supporto alla redazione del bilancio di sostenibilità e all'ottenimento di certificazioni ambientali;

- Internazionalizzazione, ambito nel quale opera Promos Italia, la società del sistema camerale dedicata all'*export*. La rete offre servizi di orientamento, consulenza sui mercati esteri, supporto alla partecipazione a fiere e missioni economiche, oltre a *voucher* per progetti di internazionalizzazione e *digital export*.

- Accesso al credito e finanza alternativa, affidato a Innexta, che facilita l'incontro tra imprese e strumenti finanziari innovativi, dal *crowdfunding* ai mini-bond, contribuendo alla diffusione della cultura finanziaria;

- Creazione d'impresa e imprenditorialità, con servizi di accompagnamento a *startup*, imprese giovanili e femminili;
- Parità di genere e inclusione sociale, attraverso la gestione da parte di Unioncamere della misura Pnrr per la certificazione della parità di genere (UNI/PdR 125:2022) e la partecipazione al bando Sisma PNC, dedicato al rilancio economico e sociale delle aree colpite dai terremoti del 2009 e 2016.

Infine, per garantire un accesso più semplice e trasparente agli incentivi, il sistema camerale ha potenziato l'uso di piattaforme digitali dedicate. Tra queste, Restart (gestita da Infocamere) consente la presentazione e la gestione telematica delle domande di finanziamento, mentre il Portale agevolazioni, sviluppato con Innexta, orienta imprese e aspiranti imprenditori tra bandi, contributi e incentivi disponibili, in coordinamento con i portali governativi come *incentivi.gov.it* e *export.gov.it*.

Questo approccio integrato e coope-

rativo conferma il ruolo del sistema camerale come motore abilitante della doppia transizione, digitale e verde, garantendo che le opportunità legate all'innovazione e alla sostenibilità siano accessibili a tutte le imprese, su tutto il territorio nazionale.

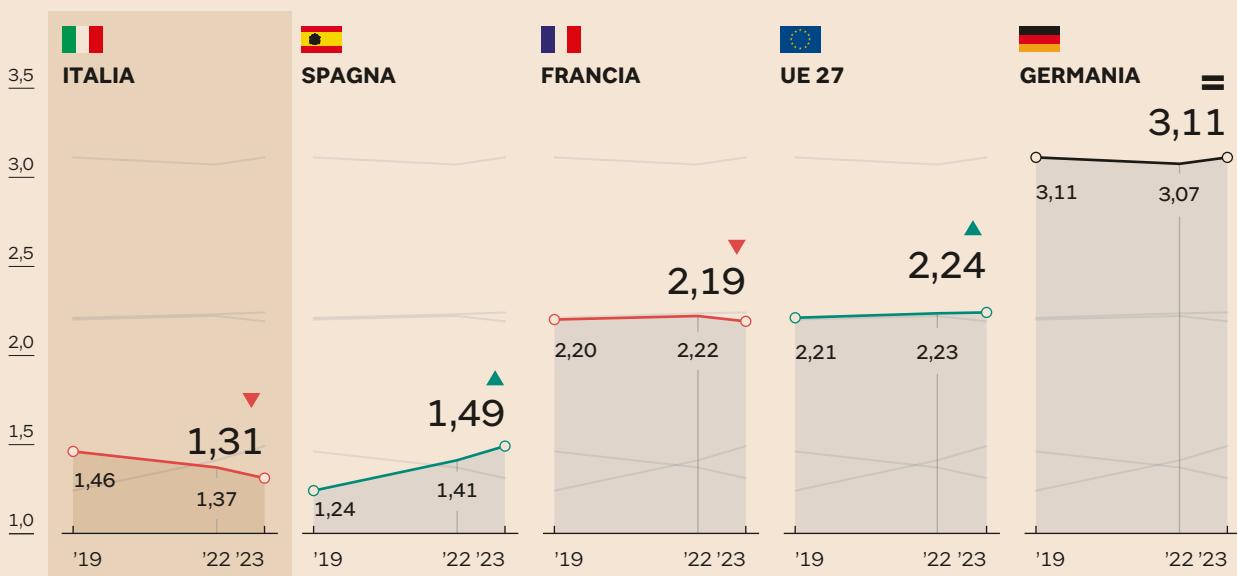
#### **Un termometro dell'innovazione: quanto investe l'Italia in ricerca**

Nell'ambito dell'analisi integrata tra gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 e gli indicatori del benessere equo e sostenibile (Bes), l'intensità della spesa in ricerca e sviluppo (R&S) in rapporto al Pil è assunta come indicatore sintetico maggiormente rappresentativo del comparto «servizi pubblici di supporto alle imprese».

Nel 2022 l'intensità italiana è all'1,37% del Pil, dopo il picco dell'1,43% nel 2021; nel 2018 era 1,39% e nel 2013 1,25%. La media Ue 27 è al 2,27%. Sul fronte interno, le differenze territoriali evidenziano un dualismo marcato: Emilia-Romagna,

#### **Spesa in ricerca e sviluppo in percentuale del Pil**

Confronto tra i principali Paesi UE 27, anni 2019, 2022 e 2023



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Piemonte e Lazio registrano livelli superiori al 2%, mentre Regioni come Calabria, Basilicata e Valle d'Aosta rimangono al di sotto dello 0,6%, confermando una forte correlazione tra intensità della R&S e qualità dei sistemi di supporto.

Il divario è strutturale e riflette diseguaglianze territoriali: accesso a capitale umano, infrastrutture e servizi di trasferimento tecnologico variano sensibilmente tra le aree del Paese, incidendo sulla competitività del tessuto produttivo.

Per cogliere gli sforzi reali, un secondo indicatore sintetico (incluso tra gli indicatori Bes 2023) che meglio rappresenta lo stato dell'arte del settore è costituito dall'intensità di ricerca, misurata come spesa per R&S *intra muros* in rapporto al Pil. Tale indicatore consente di monitorare la dinamica degli investimenti nazionali in attività di ricerca svolte all'interno delle imprese, delle università e degli enti pubblici, offrendo una visione trasversale della capacità innovativa del sistema produttivo e istituzionale.

Nel 2022 ammonta a 27,3 miliardi di euro, in crescita del 5,0% sul 2021 e del

3,9% sul 2019. A trainare sono le imprese, con circa il 59,6% della spesa complessiva (16,3 miliardi), e un'intensità specifica dello 0,81% del Pil. Dove l'ecosistema dell'innovazione è più maturo, la spesa è più efficace; altrove persiste una minore capacità di investimento. Così le grandi imprese consolidano la propria posizione, registrando un incremento della spesa del 6,4% e raggiungendo una quota prossima al 72% del totale, mentre le piccole imprese mostrano una flessione del 5,3%, a conferma di una persistente fragilità strutturale negli investimenti in innovazione.

In sintesi, i due indicatori descrivono un Paese in movimento ma ancora lontano dalla frontiera europea. Nel periodo 2013–2022 il percorso è stato di crescita lenta (da 1,25% a 1,43%), seguita da una flessione nel 2022. In questo quadro è cruciale il ruolo degli strumenti pubblici di incentivazione: conta non solo l'ammontare delle risorse, ma la qualità, l'accessibilità e la tempestività degli interventi, condizioni che favoriscono la trasformazione della spesa in risultati.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**IMPRENDITORIALITÀ FEMMINILE**

# Le donne dimostrano grande spirito di iniziativa e resilienza

**Rossana Dettori\***

I numeri dell'imprenditorialità femminile sono diversi a seconda del singolo fenomeno considerato. Le imprese al femminile, che fanno capo al sistema Confapi, sia al Nord, così come al Centro e al Sud, presentano dimensioni ridotte (cosiddette micro imprese). La cooperazione al femminile, fortemente presente nella filiera sociale e sanitaria, costituisce, invece, uno dei principali tratti distintivi del movimento cooperativo. Le cooperative guidate da donne non solo producono valore economico, ma svolgono anche una funzione di coesione sociale, garantendo servizi essenziali, sostenendo l'inclusione e rigenerando comunità e territori.

In questo ultimo caso si registra una differenza di struttura e dimensione delle imprese: al Sud prevalgono le micro e piccole realtà, spesso comunitarie e territoriali; al Nord, le cooperative femminili sono più spesso organizzazioni complesse con maggiore capacità di generare valore e occupazione.

## Le peculiarità imprenditoriali

A livello generale, nonostante il quadro economico sia complicato, le donne dimostrano grande spirito di iniziativa e resilienza, anche laddove operino in zone con infrastrutture deboli, accesso limitato al credito e poca digitalizzazione.

È interessante rilevare un aumento delle reti informali tra imprese femmi-

nili, non solo per *mentoring* e scambio di buone pratiche, ma soprattutto con finalità di *business networking* e creazione di sinergie innovative tra aziende dello stesso settore/filiera, promuovendo modelli di cooperazione e reti di microimprenditoria locale.

Nelle imprese al femminile spicca, inoltre, una spinta crescente alla flessibilità organizzativa e di conciliazione vita-lavoro a sostegno dei dipendenti, anche come elemento attrattivo e differentiale per favorire la permanenza dei giovani talenti in azienda.

## Sostegni regionali ed europei

Sul versante dei contributi economici numerosi sono gli strumenti previsti a livello nazionale e regionale. Molte Regioni, inoltre, anche attraverso i Comitati per l'imprenditoria femminile, sono impegnate sia a sostenere le precondizioni alla nascita di nuove imprese sia a supportare le imprese femminili già esistenti, attraverso progetti e iniziative di valorizzazione di queste realtà, ma anche percorsi formativi che approfondiscono metodologie e strumenti strategici per la competitività delle imprese femminili nel nuovo contesto produttivo, anche e soprattutto in un'ottica di contrasto al *gender gap*.

A livello europeo, le principali fonti di finanziamento sono rappresentate dai fondi strutturali Fesr e Fse+, che finanziato bandi regionali su innovazione, conciliazione, welfare aziendale e rafforzamento della capacità imprendito-

riale femminile. Il Pnrr, con missioni legate a inclusione, parità di genere e coesione, ha previsto risorse dedicate anche al mondo cooperativo.

#### **Investire in formazione**

Permangono, tuttavia, delle criticità legate alla scarsa informazione e comunicazione sugli strumenti di sostegno disponibili ed all'eccessiva burocrazia dei processi.

Emerge, infine, l'esigenza di investire di più sulla formazione, attraverso percorsi formativi dedicati alle figure che si occupano di progettazione all'interno delle imprese e la formazione gratuita specifica su controllo di gestione e finanza d'impresa, accesso ai fondi, *business planning* e marketing digitale.

\*Consigliera del CNEL

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**CENTRI PER L'IMPIEGO**

# Un migliore rapporto tra domanda e offerta di lavoro

**Enrica Morlicchio\***

**A**dottando la prospettiva delineata dall’Obiettivo 9 dell’Agenda 2030, «Costruire un’infrastruttura resiliente, promuovere l’industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l’innovazione», il Focus si è concentrato sul contributo che i Centri per l’impiego (Cpi) possono fornire a un migliore funzionamento del mercato del lavoro sia dal punto di vista della domanda sia dell’offerta di lavoro.

In un contesto di rapidi cambiamenti tecnologici e produttivi, l’intermediazione pubblica, può, infatti, svolgere un ruolo chiave nell’accompagnare i processi di trasformazione in corso.

Questo servizio, inoltre, è stato oggetto nello scorso decennio di profonde innovazioni istituzionali, tra le quali si colloca la più recente Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol) introdotta nel novembre 2021, che nei fatti si configura come una riforma sistematica delle politiche attive del mercato del lavoro.

Alla luce di questi due aspetti sono state prese in considerazioni tre città – Bergamo, Roma e Napoli – rappresentative di realtà territoriali nelle quali l’ente pubblico si trova ad affrontare problemi di natura diversa.

## Il modello di Bergamo

Il caso bergamasco rappresenta un modello virtuoso, che esprime un approccio integrato ed efficace alla gestione del disallineamento tra domanda e of-

ferta, in un contesto occupazionale nel complesso positivo.

I Cpi della provincia di Bergamo, infatti, hanno assunto un ruolo attivo, volto non solo a offrire servizi, ma a governare un sistema territoriale complesso e a coordinare una rete di soggetti pubblici e privati, mettendo a disposizione informazioni, strumenti e *know-how* e attivando percorsi formativi costruiti sulla base della domanda reale e, quindi, effettivamente spendibili nel mercato.

## Il caso di Roma

Positiva è anche l’esperienza di Roma. Qui, come nel resto del Lazio, il sistema di politiche attive del lavoro è stato oggetto, negli ultimi anni, di numerosi interventi di riorganizzazione.

In questo caso la chiave di volta del modello, in termini di *governance*, è rappresentata dalla prossimità, sulla scia di analoghe iniziative sperimentate in altre città italiane ed europee, in cui l’orientamento al lavoro è realizzato all’interno di spazi polifunzionali diffusi, con il compito di erogare servizi specializzati per l’orientamento, la formazione, il sostegno alla ricerca attiva del lavoro, l’inclusione socio-lavorativa e l’autoimpiego.

## Le criticità della Campania

Maggiori difficoltà riguardano invece la città di Napoli e, più in generale, i territori del Mezzogiorno. Dal 2018 in Campania i 46 Centri per l’impiego e i

circa 600 dipendenti, prima sotto il controllo delle province, sono entrati a far parte dell'organico della giunta regionale, con conseguenti trasformazioni organizzative.

Il processo di aggiornamento dei servizi offerti in questi territori è stato realizzato, tuttavia, con non poche difficoltà e scarsità di risorse, a fronte di un'offerta di lavoro che presenta spesso profili (basso livello di istruzione, disoccupazione di lungo periodo, età anagrafica avanzata) che rendono più difficile un inserimento occupazionale immediato anche in caso di dinamica della domanda positiva.

### Impatto locale

In breve, le tre esperienze analizzate dimostrano che la dimensione principale nella quale il ruolo dell'attore pubblico può esprimersi è quella locale, perché consente, per i suoi ri-dotti confini, di muoversi in modo più prossimo sia nella rilevazione dei problemi da risolvere sia nell'implementazione delle soluzioni. In quest'ottica l'intervento attraverso i Cpi può costituire, dunque, un fattore di sviluppo locale e di riequilibrio del mercato del lavoro.

*\*Consigliera del CNEL*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**POLITICHE GREEN**

# Economia circolare, da visione teorica a transizione strutturale

**C**resce la raccolta differenziata, avanzano i criteri ambientali minimi e si rafforzano gli strumenti per il riuso e il riciclo. L'economia circolare non è più una visione teorica ma una pratica concreta che attraversa politiche pubbliche, imprese e cittadini.

Il nuovo modello produttivo, fondato sulla rigenerazione dei materiali e la riduzione dei rifiuti è oggi uno dei pilastri della transizione ecologica italiana. L'obiettivo è duplice: massimizzare il valore delle risorse e minimizzare gli impatti ambientali, allineandosi all'Obiettivo 12 dell'Agenda Onu 2030 — «Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo».

## **Una strategia integrata per la sostenibilità**

La pubblica amministrazione ha assunto un ruolo di regia nella promozione di un'economia capace di conciliare sviluppo e tutela ambientale. Strumenti come i Criteri ambientali minimi (Cam), i sistemi di certificazione ambientale europei e nazionali (Ecolabel, Emas, Viva, Made green in Italy) e la gestione sicura delle sostanze chimiche costituiscono i tasselli di una governance multilivello che orienta produzione e consumo.

I risultati sono tangibili: l'Italia si conferma leader in Europa per numero di siti Emas e prodotti certificati Ecolabel Ue, mentre cresce costantemente l'adesione ai programmi na-

zionali. Anche l'applicazione dei Cam nelle procedure di appalto pubblico ha raggiunto livelli elevati, rafforzando la capacità del settore pubblico di guidare il mercato verso beni e servizi sostenibili.

## **Gestione dei rifiuti: il Paese riduce i divari**

Il Programma nazionale di gestione dei rifiuti, approvato nel 2022, rappresenta la cornice di riferimento per ridurre i divari territoriali e colmare le carenze impiantistiche. I dati Ispra mostrano che, nel 2023, la produzione nazionale di rifiuti urbani ha raggiunto 29,3 milioni di tonnellate (+0,7% sul 2022), mentre la raccolta differenziata è salita al 66,6% sul totale della produzione di rifiuti, con un incremento di 1,4 punti percentuali e 19,5 milioni di tonnellate avviate al recupero.

La frazione organica è la più raccolta (38,3%), seguita da carta e cartone (19,1%), vetro (11,9%) e plastica (8,8%). Il Nord traina con il 73,4% di raccolta differenziata, ma il Mezzogiorno mostra la crescita più marcata: la Sicilia, ad esempio, è passata dal 51,5% del 2022 al 55,2%, guadagnando quasi 17 punti rispetto al 2019.

Nel complesso, il 96% delle province italiane raccoglie ormai in modo differenziato almeno metà dei propri rifiuti urbani e il 71% dei comuni supera il target del 65%. Tuttavia, la percentuale di riciclo, pari al 50,8%, evidenzia la necessità di mi-

glierare la qualità dei flussi e potenziare gli impianti.

### Dall'end of waste alla simbiosi industriale

La normativa nazionale ha rafforzato i meccanismi di preparazione per il riutilizzo e di cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), favorendo il reimpiego di materiali e componenti. Il decreto 119/2023 ha semplificato l'apertura dei centri di riutilizzo, incentivando la riparazione di beni come i Raee e creando nuove opportunità di mercato.

Il concetto di simbiosi industriale, che trasforma gli scarti di un'impresa in risorse per un'altra, è al centro di un sistema che mira a ridurre l'uso di materie prime vergini. Le operazioni di recupero e reimpiego, oltre a generare benefici ambientali, abbassano i costi di smaltimento e contribuiscono a una maggiore autosufficienza nazionale nella gestione dei materiali strategici.

### Gpp e certificazioni: la leva della domanda pubblica

Ogni anno la pubblica amministrazione europea genera appalti per oltre 2.000 miliardi di euro: una leva economica decisiva per orientare i mercati. L'Italia, con il Piano d'azione nazionale per il Gpp (*Green public procurement*), ha reso obbligatoria l'applicazione dei Cam nelle procedure di acquisto. Oggi, il 70% delle gare pubbliche include criteri ambientali, per un valore complessivo superiore a 5,2 miliardi, soprattutto nei settori della ristorazione collettiva, degli arredi e della lavanderia industriale.

Il ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica ha definito Cam per 21 settori merceologici, dagli arredi alla ristorazione collettiva, dai servizi energetici ai veicoli, garantendo

qualità e trasparenza attraverso un processo di consultazione con imprese, enti di ricerca e associazioni.

Parallelamente si diffondono le certificazioni volontarie: 1.169 organizzazioni registrate Emas, oltre 6.000 siti certificati e 16.500 prodotti o servizi Ecolabel Ue, che collocano l'Italia al primo posto in Europa. Anche il programma Viva, dedicato al settore vitivinicolo, registra più di 200 aziende aderenti fra le quali 15 cantine sociali che, a loro volta, comprendono centinaia di soggetti produttivi, per un totale di circa 10.529 aziende, 52.468 ettari di vigneto, 512.301 litri di vino prodotti e oltre 5 milioni di bottiglie totali certificate

### Tracciabilità digitale e innovazione normativa

Con l'introduzione del Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (Rntri), operativo dal 2025, il sistema di gestione dei rifiuti entra nell'era digitale. Il nuovo modello consentirà un monitoraggio costante dei flussi, garantendo trasparenza, legalità e dati affidabili per le politiche ambientali.

Nel frattempo, prosegue il percorso di attuazione della Strategia nazionale per l'economia circolare: il 63% dei target è già stato realizzato, il 24% è in corso e il 13% verrà completato entro il 2027. Tra le misure in arrivo figurano incentivi fiscali per il riciclo, sostegno ai progetti di simbiosi industriale e un piano nazionale su consumo e produzione sostenibili.

### Verso una cultura della circolarità

Oltre 331 città italiane — più di 7 milioni di abitanti — hanno adottato strategie «rifiuti zero», promuovendo riuso, riparazione e riduzione dei rifiuti. Progetti come «Facciamo Circolare» o RECiProCo hanno coinvolto comuni e cittadini

nella lotta allo spreco e nella diffusione di buone pratiche.

Il Ministero, insieme a enti di ricerca come Enea e Cnr, sostiene anche la creazione di banche dati Lca per misurare gli impatti ambientali lungo le filiere produttive e migliorare le prestazioni ambientali delle imprese.

### La transizione come opportunità

L'Italia sta costruendo un modello di economia circolare fondato su innovazione, governance e responsabilità

condivisa. I progressi nella raccolta differenziata, nella diffusione delle certificazioni e nella regolamentazione dei flussi di materia dimostrano che la sostenibilità è ormai un fattore competitivo.

La sfida dei prossimi anni sarà consolidare i risultati, ridurre ulteriormente il divario territoriale e trasformare i principi dell'economia circolare in una leva strutturale di crescita, occupazione e resilienza industriale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## La raccolta differenziata

### L'IMPATTO SUL PAESE

Incidenza della raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani per ripartizione. Anni 2021-2023, valori %

#### Nord



#### Centro

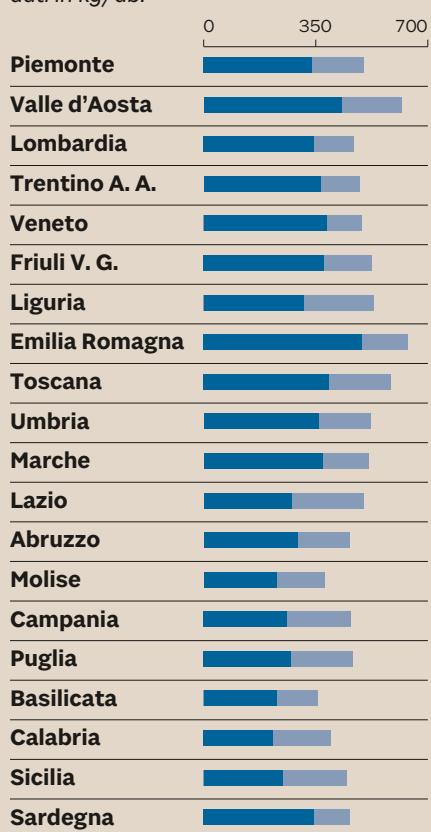


#### Sud



### GLI EFFETTI REGIONE PER REGIONE

Quantità pro-capite di rifiuti per raccolta differenziata e indifferenziata per regione. Anno 2023, dati in kg/ab.



Fonte: Ispra, catasto rifiuti regionale

**GESTIONE DEI RIFIUTI**

# Investire in un sistema integrato e sostenibile

**Paolo Pirani\***

a crescente consapevolezza riguardo ai limiti delle risorse naturali, alla pressione ambientale derivante dalla produzione industriale e all'aumento esponenziale dei rifiuti ha stimolato l'emergere di nuovi paradigmi economici orientati alla sostenibilità.

In questo contesto si inserisce il concetto di economia circolare, un modello sistematico che mira a dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse finite, attraverso strategie di rigenerazione, riutilizzo e riduzione degli sprechi. L'economia circolare si propone, dunque, come alternativa al tradizionale modello lineare «estrazione-produzione-consumo-smaltimento», cercando di trasformare ogni fase del ciclo produttivo e di consumo in un'opportunità per valorizzare i materiali e mantenere, il più a lungo possibile, il valore dei prodotti all'interno del sistema economico.

## La gestione dei rifiuti

Una gestione efficace e sostenibile dei rifiuti rappresenta un pilastro fondamentale per lo sviluppo dell'economia circolare. Essa consente non solo di recuperare risorse preziose, ma anche di ridurre l'impiego di materie prime vergini e contenere l'impatto ambientale complessivo, contribuendo in modo decisivo agli obiettivi climatici nazionali e internazionali.

Secondo i dati dell'Ispra, nel 2023 il

settore dei rifiuti è stato responsabile del 5% delle emissioni totali di gas serra in Italia, corrispondenti a circa 20 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente. Un dato che evidenzia il peso ancora rilevante che il ciclo dei rifiuti esercita sull'impronta climatica del Paese. Le principali fonti emissive restano legate allo smaltimento in discarica, all'incenerimento dei rifiuti e al trattamento delle acque reflue — attività che, se non governate secondo principi di sostenibilità, possono amplificare l'impatto ambientale dell'intero sistema.

## Verso un sistema sostenibile

Negli ultimi anni, però, l'introduzione di politiche e normative orientate al recupero di materia ed energia, insieme all'adozione di modelli gestionali più circolari, ha contribuito a contenere l'aumento delle emissioni, pur in presenza di una crescita nella quantità di rifiuti prodotti e trattati. Nonostante ciò, il livello emissivo del 2023 rimane superiore rispetto al 1990, anno di riferimento per gli impegni internazionali di riduzione delle emissioni, segno che la strada da percorrere è ancora lunga.

L'obiettivo è ridurre progressivamente il ricorso allo smaltimento, minimizzando le emissioni lungo l'intero ciclo di vita dei materiali. Accelerare la transizione verso un sistema integrato e sostenibile di gestione dei rifiuti non è solo auspicabile, ma imprescindibile.

\*Consigliere del CNEL

**LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO**

# Unire mitigazione e adattamento favorisce il calo delle emissioni

**J**Italia affronta la sfida del cambiamento climatico con una strategia che combina mitigazione e adattamento, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 e con la legge europea sul clima. Due percorsi complementari: ridurre le emissioni di gas serra e rendere più resilienti i sistemi naturali e urbani agli impatti sempre più visibili della crisi climatica.

Al centro di questa visione si colloca il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Pnacc), approvato con decreto 434 del ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase) del 21 dicembre 2023. Il Piano fornisce un quadro di indirizzo nazionale per ridurre i rischi climatici, migliorare la capacità di adattamento dei sistemi economici e naturali e cogliere le nuove opportunità legate alla transizione ecologica.

## Approccio integrato

Governance, conoscenze e azioni sul territorio sono gli assi principali di un approccio integrato. Il Pnacc rappresenta la base di una governance multilivello, articolata in un osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici, un comitato di indirizzo e un forum consultivo che garantisce la partecipazione di Regioni, Comuni, enti pubblici e portatori d'interesse.

Le azioni previste mirano a integrare i principi dell'adattamento nei piani nazionali, regionali e locali, e a consolidare il quadro di conoscenze sugli impatti

e sulle vulnerabilità climatiche del Paese.

Parallelamente, il Mase ha avviato un grande programma di forestazione urbana ed extraurbana nell'ambito del Pnrr, con l'obiettivo di piantare 4,5 milioni di alberi entro il 2024 nelle 14 città metropolitane italiane. Le aree coinvolte – 1.268 Comuni per oltre 21 milioni di abitanti – coprono il 15,47% del territorio nazionale. I progetti, ispirati al principio metodologico dell'«albero giusto al posto giusto», hanno già consentito di mettere a dimora 1,65 milioni di specie arboree e arbustive nel 2022 e di finanziare 52 nuovi interventi nel biennio 2023-2024. La forestazione, oltre a migliorare la qualità dell'aria e la vivibilità urbana, contribuisce alla mitigazione delle emissioni, alla connettività ecologica e alla riduzione della frammentazione degli ecosistemi.

## Il ruolo di Ispra

Un ruolo centrale nel sistema italiano di contrasto al cambiamento climatico è svolto da Ispra, che fornisce supporto tecnico e scientifico ai decisori pubblici. L'Istituto elabora ogni anno l'inventario nazionale delle emissioni di gas serra, gli scenari emissivi al 2050 e i principali indicatori climatici. Le sue attività spaziano dal monitoraggio dello stato fisico del mare alla gestione delle banche dati ambientali come il registro Ets (per le quote di emissione), il registro Lcp (emissioni da grandi impianti industriali), il registro Prtr (emissioni industriali) e il sistema Scia,

che raccoglie e valida i dati climatologici a livello nazionale.

Le informazioni raccolte e prodotte da Ispra vengono utilizzate per verificare il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale nell'ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (Unfccc), dell'Accordo di Parigi e della Convenzione Onu-Ece sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero (Unece-Clrtap). L'Istituto gestisce anche la piattaforma nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, che mette a disposizione di cittadini e amministratori locali strumenti, dati e buone pratiche per aumentare la resilienza urbana.

La qualità dei servizi erogati si fonda su rigore scientifico, affidabilità metodologica e integrazione interistituzionale. Tutti i dati e le relazioni Ispra seguono rigorose procedure di *Quality Assurance/Quality Control* e vengono sottoposti a revisione internazionale da parte dell'Unfccc e dell'Ue.

## I risultati

Secondo l'ultimo inventario Ispra, nel 2023 le emissioni nazionali di gas serra sono diminuite del 26% rispetto ai livelli del 1990, attestandosi a 385 milioni di

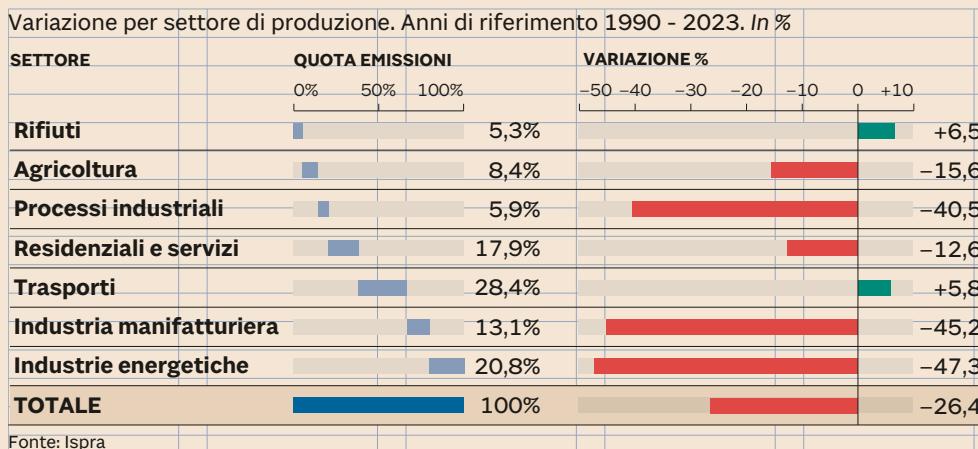
tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente. La riduzione, pari al -6,8% rispetto al 2022, è legata all'aumento della quota di energia da fonti rinnovabili e all'efficienza energetica nei settori industriali.

Non tutti i comparti mostrano però progressi omogenei. Il settore dei trasporti, all'interno del quale oltre il 90% delle emissioni derivano dal traffico stradale, resta critico e oggi incide per il 28% del totale nazionale, con valori superiori del 7% rispetto al 1990. Seguono la produzione di energia (21%), il comparto residenziale (18%) e l'industria manifatturiera (13%).

Nel quadro del regolamento europeo *Effort Sharing*, che impone una riduzione del 43,7% rispetto al 2005 delle emissioni non Ets entro il 2030, l'Italia ha registrato un progressivo avvicinamento ai tetti emissivi massimi fino al loro superamento avvenuto negli anni 2021-2023.

Al contrario, la produzione di energia mostra segnali incoraggianti: nel 2023 le emissioni delle industrie energetiche si sono ridotte del 47,3% e quelle delle manifatture e costruzioni del 45,2%, a fronte di un aumento della produzione elettrica da 216,9 a 264,7 TWh e dei consumi da 218,7 a 287,4 TWh.

## Le emissioni di gas serra in Italia



## Cooperazione internazionale

Sul piano globale, il Mase ha destinato 70,3 milioni di euro al *Green Climate Fund*, lo strumento internazionale che finanzia progetti di mitigazione e adattamento nei Paesi in via di sviluppo. Nel 2024 sono stati approvati 44 nuovi progetti per oltre 2,5 miliardi di dollari; tenendo conto dei progetti approvati nel 2024 a valore sul fondo, il portafoglio progettuale complessivo conta 286 progetti in 133 Paesi, per un valore di 15,9 miliardi di dollari, che salgono a 61,3 miliardi considerando il cofinanziamento. Sul fronte dell'impatto atteso dai progetti, lo stesso è stimato in 3,1 miliardi di

tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente evitate e 1,3 miliardi di persone beneficiarie dirette o indirette.

Le iniziative finanziate dal Mase spaziano dall'Africa al Pacifico:

- in Zambia, il progetto *Lundazi Green Village* ha connesso 450 abitazioni a una mini-rete fotovoltaica;
- in Ruanda, 4.800 famiglie hanno ricevuto fornelli efficienti;
- in Tunisia, sono state realizzate strutture per la conservazione e trasformazione dei prodotti agricoli;
- in Marocco, il programma *Entrepreneuriat Vert* ha formato 60 giovani e premiato 20 startup nei settori green.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**PREVENZIONE E CONOSCENZA**

# Rischi climatici, la tutela del Paese passa dalla cultura della sicurezza

l 2024 ha confermato quanto il cambiamento climatico stia trasformando il profilo dei rischi naturali in Italia. Il Dipartimento della Protezione civile (Dpc) ha gestito 18 stati d'emergenza di rilievo nazionale legati a eventi meteorologici avversi, con danni dovuti soprattutto ad allagamenti urbani, frane e interruzioni di reti stradali ed elettriche.

Sul fronte idrico, sono state tre le Regioni per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza per deficit idrico. Le crisi, spiega la Protezione civile, non dipendono solo dalla siccità, ma anche da fattori strutturali come perdite di rete, frammentazione gestionale e infrastrutture obsolete. Nessuna emergenza di rilievo nazionale, invece, per incendi boschivi, nonostante la crescente pressione dovuta alle ondate di calore e ai mutamenti climatici.

## La scienza al centro del sistema

Il Dipartimento sottolinea la coerenza tra le attività di prevenzione non strutturale e gli obiettivi del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Pnacc). Sono attivi 31 accordi e convenzioni con centri di competenza scientifica che riguardano tutte le tipologie di rischio, naturale ed antropico.

Tra le iniziative più rilevanti, nell'ambito dell'accordo tra la Protezione civile ed il Cnr- Irpi (Istituto di ricerca per la protezione idrogeologica) va segnalata la creazione del Gruppo di lavoro sul rischio in ambienti glaciali e peri-

glaciali, istituito nel 2024 a seguito del crollo del ghiacciaio della Marmolada, per sviluppare linee guida su conoscenza, formazione e sensibilizzazione in ambito alpino.

Nell'ambito della direttiva Alluvioni, il Dipartimento supporta le Regioni per le attività di popolamento della piattaforma web-gis ad accesso riservato, che svolge la funzione di Catalogo nazionale degli eventi alluvionali «FloodCat».

## La rete di allerta

La rete dei Centri funzionali – uno centrale e diversi decentrati regionali – garantisce la previsione e l'allertamento per rischio idraulico, idrogeologico e temporali. Nel 2024 tutte le Regioni hanno registrato giorni di allerta gialla, da un minimo di 22 giornate per Liguria e Valle d'Aosta a un massimo di 102 per il Veneto. Le allerte arancioni hanno interessato quasi tutto il Paese, dai due giorni di Molise e Umbria fino ai 58 in Emilia-Romagna; cinque Regioni hanno avuto allerte rosse di durata variabile, con il Veneto in testa a questa particolare classifica: 11 giorni di allerta rossa nel 2024.

Un contributo determinante per le attività tecnico-scientifiche deriva anche dall'utilizzo dei dati satellitari: nel 2024 il Dipartimento ha attivato cinque volte il servizio satellitare europeo Copernicus Emergency e quattro volte il sistema COSMO-SkyMed, a supporto delle attività di prevenzione e gestione delle emergenze.

## Comunicazione e partecipazione

La Direttiva IT-alert, operativa in Italia dal febbraio 2024, consente l'invio di messaggi di emergenza ai telefoni cellulari in caso di incidenti nucleari, emergenze radiologiche, incidenti rilevanti in stabilimenti industriali, collassi di dighe o attività vulcanica (nelle aree del Campi Flegrei, del Vesuvio e dell'isola di Vulcano). Restano in fase di sperimentazione gli avvisi per maremoti, attività vulcanica di Stromboli e precipitazioni intense.

Sul fronte della comunicazione pubblica, con la campagna «Io non rischio», promossa dal Dipartimento e dai volontari di Protezione civile, sono stati coinvolto migliaia di cittadini durante la Settimana nazionale della Protezione civile per accrescere la consapevolezza, individuale e collettiva, sui rischi naturali e antropici che interessano l'Italia.

Parallelamente, il progetto «A scuola di protezione civile» ha accolto 37 visite didattiche e oltre 250 campi scuola «An-

ch'io sono la Protezione civile», con la partecipazione di 5mila giovani per vedere da vicino la struttura nazionale di coordinamento del sistema di Protezione civile, approfondendo così la conoscenza delle attività del Servizio nazionale, sia in ordinario sia in emergenza.

## Capacità amministrativa

Tra le iniziative più recenti, il Dipartimento ha lanciato una proposta nell'ambito del Programma nazionale di assistenza tecnica capacità per la coesione 2021–2027, destinata alle regioni del Sud, per rafforzare la capacità amministrativa nella riduzione dei rischi idrogeologici, idraulici e costieri.

Un impegno che conferma la visione del Dipartimento di Protezione civile: la Protezione civile come sistema di conoscenza, prevenzione e partecipazione, capace di affrontare le sfide del clima non solo reagendo alle emergenze, ma anticipandole.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



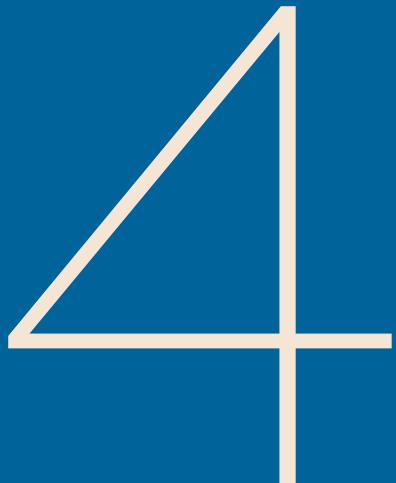
Rapporto demografia  
e forza lavoro



Guida CNEL – Il Sole 24 Ore  
«Il lavoro che cambia»



Guida CNEL – Il Sole 24 Ore  
«Recidiva Zero» 2025



---

# LA PROSPETTIVA DEGLI UTENTI: IL PREMIO CNEL «IMPATTO PA»

CUSTOMER SATISFACTION

# Servizi pubblici, la sfida è soddisfare gli utenti

**Giuliana Coccia\***

**Giovanni Fiaccavento\***

a qualità percepita dei servizi pubblici è diventata una delle cartine di tornasole più efficaci per misurare la rispondenza della Pubblica amministrazione ai bisogni dei cittadini. Il concetto di *customer satisfaction*, ormai parte integrante delle strategie di *governance* pubblica, rappresenta non solo un indicatore di efficienza, ma anche un segnale di fiducia tra cittadini e istituzioni.

Negli ultimi anni il cittadino è passato dall'essere un destinatario passivo di prestazioni a un attore attivo del processo di valutazione. Il suo giudizio – raccolto attraverso indagini, questionari e piattaforme digitali – orienta le scelte organizzative e contribuisce a ridefinire la qualità del servizio in chiave partecipativa. La soddisfazione dell'utenza, infatti, non si misura solo sulla base dell'efficacia tecnica, ma anche su dimensioni relazionali come la cortesia, la trasparenza e l'equità.

## Orientare le politiche

La *customer satisfaction* si fonda sul modello dell'«*expectancy-disconfirmation*», secondo il quale la soddisfazione deriva dal confronto tra aspettative e prestazioni effettive. Se il servizio erogato supera le attese, si genera fiducia; se le disattende, nasce insoddisfazione. In ambito pubblico, questa dinamica è condizionata da elementi specifici: il vincolo di legge che regola l'erogazione dei servizi, la scarsità di alternative e l'impatto collettivo delle decisioni amministrative.

In Italia, la rilevazione della soddisfazione degli utenti è divenuta parte integrante dei sistemi di *performance management* a partire dal decreto legislativo 150 del 2009, la cosiddetta riforma Brunetta, e successivamente con il Dlgs 74/2017, che ha reso obbligatorio il monitoraggio anche dei servizi digitali. L'obiettivo è duplice: garantire trasparenza e orientare la Pa verso una cultura dell'ascolto e del miglioramento continuo.

## Le indagini nazionali

Secondo le indagini multiscopo del-

l'Istat, il rapporto tra cittadini e servizi pubblici tradizionali si è progressivamente ridimensionato. Se vent'anni fa recarsi agli sportelli era un'abitudine quasi universale, oggi solo quattro cittadini su dieci si recano all'Asl, un terzo all'Anagrafe e il 60% alla Posta. Il calo riflette la crescente diffusione dei servizi digitali, ma anche una riorganizzazione dei comportamenti quotidiani.

Restano però nodi strutturali:

- tempi di attesa lunghi (oltre venti minuti in media alle Asl, con picchi nel Sud);
- difficoltà di accesso fisico nei piccoli Comuni;
- insoddisfazione per gli orari di apertura, soprattutto tra i giovani e i lavoratori.

La soddisfazione cresce tra gli anziani e nelle aree del Nord, mentre nel Mezzogiorno più di una famiglia su due segnala problemi di accessibilità.

Il quadro che emerge è duplice: i cittadini riconoscono la necessità dei servizi pubblici, ma chiedono più efficienza e flessibilità. La digitalizzazione, in questo contesto, è percepita come un'opportunità di semplificazione, ma anche come un nuovo terreno di diseguaglianza per chi ha minori competenze tecnologiche.

### I servizi digitali

La collaborazione tra Istat e dipartimento della Funzione pubblica ha dato vita a una piattaforma nazionale di *customer experience*, progettata per raccolgere in modo sistematico i *feedback* dei cittadini sui servizi online. L'obiettivo è monitorare, entro il 2026, 300 servizi digitali e 100 enti pubblici, dalle amministrazioni centrali ai Comuni.

Le prime evidenze mostrano che la soddisfazione è alta per comodità e risparmio di tempo, ma persistono criticità su chiarezza delle procedure e semplicità dei passaggi online. Gli utenti più giovani esprimono giudizi positivi, mentre le persone anziane faticano a orientarsi. In sintesi, la digitalizzazione

è percepita come un passo avanti, ma richiede un linguaggio più chiaro e percorsi più intuitivi.

### Agenzia delle Entrate

Un caso di successo è rappresentato dal servizio di dichiarazione dei redditi precompilata, che nel 2024 ha coinvolto oltre un milione di contribuenti. L'indice di soddisfazione complessivo ha raggiunto l'83%, mentre il *customer satisfaction score* (Csat) si attesta all'86%.

Un utente su due assegna il punteggio massimo e solo il 6% segnala difficoltà, legate principalmente alla grafica dell'interfaccia (40%) e alla complessità delle fasi operative (37%). Il 95% degli utenti riconosce vantaggi concreti:

- autonomia nell'invio (63%);
- risparmio economico (56%);
- riduzione dei tempi (55%);
- facilità d'uso (54%).

La sfida futura riguarda la chiarezza informativa: molti utenti trovano risposte online o tramite amici, ma solo il 7% si rivolge ai canali ufficiali. Un segnale, questo, della necessità di rafforzare i sistemi di assistenza e la comunicazione diretta con i cittadini.

### Le misurazioni Inps

Anche l'Inps misura ogni anno la soddisfazione degli utenti, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei propri servizi. Nel 2024 l'indagine ha coinvolto 1,5 milioni di utenti potenziali, con 71.686 rispondenti e un tasso di adesione pari all'8,25%, in aumento rispetto al 2023.

L'analisi evidenzia un generale miglioramento: tutti gli indici di soddisfazione superano la soglia di 3,5 su 5, con l'ente di Patronato che si conferma il canale più apprezzato (giudizio medio 4,18) e più utilizzato (62,8% delle domande). Il Contact center si colloca subito dopo, in crescita per accessibilità e disponibilità degli operatori.

Per i canali digitali, il portale [www.inps.it](http://www.inps.it) registra un lieve calo (da

3,68 a 3,55), mentre l'app Inps Mobile migliora (3,80) grazie a una maggiore chiarezza e utilità percepita. Positivi anche i risultati del servizio Inps Risponde (3,62), che mostra tempi di risposta più rapidi e comunicazioni più comprensibili.

#### Tra innovazione e divari

Dalla lettura comparata delle indagini emerge un quadro coerente: la soddisfazione dei cittadini cresce, ma restano disuguaglianze territoriali e digitali. I servizi online sono apprezzati per la comodità, ma rischiano di escludere chi ha minori competenze tecnologiche; i tempi di attesa e la rigidità degli orari

restano nodi critici, soprattutto nel Sud.

Le indagini – dall'Istat all'agenzia delle Entrate, fino all'Inps – confermano che la *customer satisfaction* non è solo una misurazione statistica, ma un vero strumento di *governance*. Serve però una capacità istituzionale di tradurre i dati in azioni concrete: migliorare l'accesso, rendere i linguaggi più semplici, integrare le piattaforme e valorizzare il *feedback* dei cittadini.

Solo così la PA potrà compiere il salto di qualità atteso: da un'amministrazione che eroga servizi a un'amministrazione che ascolta, apprende e innova.

\*Esperti esterni del CNEL

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**IMPAATO PA/1**

# Un premio per mettere in luce le eccellenze e dare buoni esempi

All'interno della Relazione annuale del CNEL è stato previsto, in continuità con la positiva esperienza dell'anno precedente, l'inserimento di un capitolo dedicato alla descrizione di buone pratiche della PA. L'obiettivo è mettere in luce le eccellenze sviluppate, sia a livello centrale sia locale nei vari territori, con l'ultima finalità di fornire esempi positivi delle attività svolte dalle organizzazioni pubbliche, replicabili in altri contesti operativi, secondo la prospettiva dell'utilizzatore finale dei servizi.

Il Premio CNEL «Impatto PA» si conferma come un'iniziativa unica nel panorama nazionale, capace di valorizzare le buone pratiche della pubblica amministrazione a partire dal punto di vista dei cittadini-consumatori. Con un procedimento a evidenza pubblica, la segnalazione delle buone pratiche è stata affidata al «Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile», istituito presso il CNEL, nonché ai consiglieri CNEL in quanto espressione delle categorie produttive di imprese, lavoratori e professionisti, del mondo associativo e delle organizzazioni di volontariato oltreché esponenti della cultura economica, sociale e giuridica del Paese.

L'edizione 2025 testimonia la crescente attenzione verso questo modello: le segnalazioni pervenute han-

no raggiunto quota 62, un numero in significativo aumento rispetto allo scorso anno. Un risultato che dimostra non solo l'interesse suscitato dall'iniziativa, ma anche la disponibilità diffusa a riconoscere e valorizzare le esperienze positive della pubblica amministrazione.

La varietà delle pratiche segnalate riflette la ricchezza e la complessità del sistema pubblico italiano: accanto alle esperienze di amministrazioni centrali e locali, hanno trovato spazio quelle di scuole e società partecipate, con una distribuzione che copre l'intero territorio nazionale, dal nord al centro e al sud.

Anche i premi assegnati rappresentano questa diversità, offrendo una panoramica delle eccellenze realizzate in contesti differenti, ma accomunate dalla capacità di produrre impatti concreti sulla qualità della vita dei cittadini.

Il Premio «Impatto PA» si afferma così come uno strumento di riconoscimento e diffusione di esperienze innovative e sostenibili, con l'ambizione di alimentare un processo virtuoso di apprendimento reciproco e di stimolo al miglioramento continuo nelle amministrazioni pubbliche italiane.

## **Il metodo di selezione**

Per stabilire un metodo efficace di selezione e valutazione delle migliori pratiche territoriali, sono state

analizzate varie iniziative simili avviate nel contesto italiano, europeo e internazionale, per arrivare a individuare tre categorie di buone pratiche: digitalizzazione, transizione verde, partecipazione e cooperazione dei cittadini.

Il metodo di lavoro si è distinto per la selezione delle buone pratiche da parte dei consumatori stessi, ossia gli utilizzatori finali del servizio. A differenza di analoghi premi, in cui sono le organizzazioni della pubblica amministrazione ad autocandidarsi, in questo caso la selezione delle buone pratiche è svolta dal Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile, istituito presso il CNEL nel 2023, in rappresentanza diretta dei consumatori, e dai consiglieri CNEL.

Ciascuna organizzazione del Forum e i consiglieri CNEL, in qualità di referenti delle varie organizzazioni di appartenenza, segnalano, su base volontaria e in totale autonomia, quelle che ritengono essere buone pratiche di pubbliche amministrazioni.

Le segnalazioni sono strutturate in modo tale da raccogliere le informazioni essenziali per verificarne l'eleggibilità, come l'appartenenza alla pubblica amministrazione o lo status di società partecipata, almeno a maggioranza, dalla PA e l'aver realizzato progetti con risultati potenzialmente misurabili. Vengono quindi esclusi d'ufficio i progetti presentati da soggetti al di fuori di questi criteri o che fanno riferimento esclusivamente a sviluppi futuri non ancora realizzati.

Successivamente, le amministrazioni pubbliche titolari dei progetti selezionati sono invitate a compilare un modulo strutturato per la raccolta di informazioni più dettagliate, finalizzato all'acquisizione dei dati necessari per l'assegnazione del premio.

### I criteri di valutazione

Il Premio, assegnato quest'anno a sei buone pratiche, viene attribuito da una commissione istruttoria di valutazione in funzione di sei criteri:

- ❶ sostenibilità economica;
- ❷ sostenibilità sociale;
- ❸ sostenibilità ambientale;
- ❹ coinvolgimento degli stakeholder, con particolare riferimento ai giovani;
- ❺ risultati e impatti;
- ❻ trasferibilità ad altri contesti.

Ogni progetto è valutato da almeno tre membri della commissione, individuati tramite assegnazione casuale. Eventuali conflitti di interesse sono dichiarati e hanno come esito la sostituzione del valutatore o della valutatrice coinvolti.

Una volta che tutti i valutatori e tutte le valutatrici hanno concluso i lavori di valutazione, si svolge un incontro in cui sono discussi i progetti i cui punteggi tra una valutazione e l'altra abbiano uno scarto superiore a cinque punti. Durante l'incontro, i singoli progetti vengono discussi con l'obiettivo di raggiungere un consenso e armonizzare le valutazioni dei membri della commissione, riducendo eventuali discrepanze.

A partire dall'edizione 2025, accanto al conferimento dei premi alle migliori pratiche in ciascun raggruppamento di amministrazioni, è istituita anche la possibilità di conferire alcune «menzioni speciali». Queste menzioni sono destinate a valorizzare con un riconoscimento specifico quelle pratiche che, seppur non vincitrici, si distinguono nel panorama della pubblica amministrazione per il loro particolare impatto o valore evocativo a livello sociale.

Per l'edizione 2025, la commissione di valutazione ha deciso di attribuire tre menzioni speciali intitolate, ri-

spettivamente, «Monitoraggio della qualità», «Resilienza» e «Coinvolgimento dei giovani».

#### **La Commissione di valutazione**

La segnalazione delle buone pratiche è stata affidata al Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile, coordinato dal consigliere Paolo Pirani, nonché ai 64 Consiglieri CNEL in rappresentanza delle rispettive organizzazioni di appartenenza.

Il Forum è composto dalle seguenti Associazioni: Acu, Adiconsum, Adoc, Adusbef, Altroconsumo, Assoutenti, Cittadinanzattiva, Codacons, Codici, Confconsumatori, Ctcu, Federconsumatori, La casa del consumatore, Lega consumatori, Movimento consumatori, Movimento difesa del cittadino, U.Di.Con, Unione nazionale consumatori e ASViS in qualità di invitato permanente.

Con decreto del Presidente del CNEL è stata nominata la commissione istruttoria per la valutazione delle buone pratiche, presieduta dalla consigliere Marcella Mallen e composta da 12 componenti scelti tra docenti universitari, consiglieri e dirigenti CNEL, dirigenti e funzionari del Dipartimento della funzione pubblica, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione province d'Italia, dell'Associazione nazionale Comuni italiani.

#### **Le novità dell'edizione 2025**

Giunto alla sua seconda edizione, il Premio si conferma come uno strumento unico di valorizzazione delle buone pratiche della pubblica amministrazione.

Tre le principali novità:

- l'estensione della facoltà di segnalazione delle pratiche anche ai consiglieri CNEL, in rappresentanza delle categorie produttive e sociali;
- l'introduzione, tra i criteri di valutazione, del coinvolgimento dei giovani. Solo le esperienze che prevedono un ruolo attivo delle nuove generazioni ottengono il punteggio massimo. È un segnale forte: la PA deve aprirsi al futuro, deve diventare un laboratorio di partecipazione e di competenze per i cittadini di domani;
- la previsione di un raggruppamento delle amministrazioni in base ai criteri di omogeneità, suddividendo la premiazione in sei comparti: Funzioni centrali; Funzioni locali; Istruzione; Salute; Agenzie, Autorità, Associazioni e Consorzi; Società partecipate. Lo scopo è valorizzare le migliori pratiche in un confronto tra amministrazioni omogenee per platea di utenti, per governance e per risorse finanziarie.

Oltre ai sei premi sono previste menzioni speciali in relazione al particolare impatto generato nella comunità di riferimento, al coinvolgimento dei giovani e alla partecipazione dei cittadini.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**IMPATTO PA/2**

# Un parterre di sei premiati e tre menzioni speciali

cco l'elenco dei sei vincitori e delle tre menzioni speciali del Premio «Impatto PA».



**1 Inps – Cruscotto conformità contribuenti (CCC): primo classificato nel raggruppamento «Funzioni centrali»** Un premio meritato per la dimostrata attitudine a implementare innovativi strumenti di business intelligence nel complesso settore del contrasto ai fenomeni di malversazione, sfruttamento della forza lavoro e distorsione della leale concorrenza, con riguardo alle prestazioni erogate dall'Istituto.

Un'innovazione carica di significato, in un ambito di così ampia rilevanza sociale che, attraverso i guadagni di efficienza offerti da una migliore definizione dei campi di indagine più promettenti, persegue la finalità ultima di combattere le diseguaglianze generate da comportamenti fraudolenti e di garantire la pienezza dei diritti di coloro per i quali le risorse pubbliche gestite sono state preordinate.



**2 Inail, Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale (Dimeila) – Workclimate: primo classifica-**

**to nel raggruppamento «Salute»**

Il progetto Workclimate, coordinato da Inail e CNR-IBE e con la collaborazione di altri Enti partner, incarna un modello di eccellenza al servizio della collettività. Unisce scienza e responsabilità sociale per la tutela della salute dei lavoratori.

Basato su un modello predittivo innovativo, capace di anticipare i rischi prima che si traducano in eventi dannosi, il progetto mette a disposizione strumenti concreti di prevenzione. La sua architettura modulare lo rende facilmente adattabile e replicabile in molteplici contesti.

Workclimate affronta, con una visione pragmatica e mediante soluzioni tempestive, una delle innumerevoli sfide del cambiamento climatico alla resilienza della Pubblica amministrazione, con lo scopo di mitigarne gli impatti sulla società e sul mondo del lavoro.



**3 Camera di commercio di Cremona-Mantova-Pavia – «Hackathon diffuso. Economia circolare: Conosci, comunica, cambia»: primo classificato nel raggruppamento «Funzioni locali»**

Si distingue per l'allineamento al Green deal europeo e al quadro di competenze GreenComp, valorizzando un modello educativo e partecipativo che integra i Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (Pcto) e l'insegnamen-

to dell'educazione civica.

L'iniziativa trasforma i giovani in attori consapevoli della società civile (oltre 1.500 studentesse e studenti, 129 docenti, 157 video e 120 idee), promuovendo competenze personali, cittadinanza attiva e spirito imprenditoriale. La disponibilità di strumenti digitali *e-learning*, la continuità pluriennale e le solide partnership territoriali pubbliche e private ne attestano sostenibilità, replicabilità e impatto concreto sulle comunità.



**④ Gruppo Hera, Herambiente S.p.A. – Riciclo fibra carbonio. Nuova vita alla fibra di carbonio con Fib3r: primo classificato nel raggruppamento «Società partecipate»**

Il progetto è stato selezionato per il notevole impatto sulla transizione green, risultato di una importante sperimentazione tecnologia e attività di ricerca svolta dall'ente proponente, Herambiente, in collaborazione con l'Università di Bologna, con il coinvolgimento di giovani ricercatori e di partner tecnici.

L'impianto, primo su scala industriale a livello europeo, promuove un circuito virtuoso che parte dagli scarti a fine vita prodotti dalle aziende e ritorna al tessuto industriale sotto forma di fibra rigenerata, garantendo la tutela dei lavoratori, generando opportunità occupazionali, informando e sensibilizzando i cittadini e tutti i portatori di interesse.



**⑤ I.C. «Valle dell'Anapo» del Comune di Ferla – Parete verde Ferla. Wall2Water (W2W): primo classificato nel raggruppamento «Istruzione»**

La pratica costituisce un modello innovativo, integrato e replicabile di gestione sostenibile delle risorse idriche, attraverso il recupero e la depurazione delle acque grigie provenienti dai lavabi e il riutilizzo nei bagni di un edificio scolastico. Il sistema garantisce risparmio idrico abbattendo i costi dei consumi energetici del plesso, trattando e riutilizzando zoomila litri di acqua l'anno (circa 1.000 litri per studente).

L'infrastruttura, significativamente attivata in una scuola pubblica, trasforma uno strumento tecnologico in strumento educativo, in un laboratorio a cielo aperto e in occasione di coesione civica, stimolando il senso di comunità e di identità di un territorio del Sud dove l'acqua è risorsa preziosa.

Il progetto, nel coniugare la dimensione locale (è inserito nel Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima di un piccolo Comune) con quella europea (è monitorato in Horizon Europe nel quadro del progetto Cardimed), associa l'innovazione tecnologica sui temi ambientali alla costruzione di una responsabilità sociale condivisa dai giovani nel luogo, la scuola, dove apprendono le regole della convivenza civile.



**⑥ Anbi e Consorzi di bonifica associati – «La Settimana nazionale della bonifica e dell'irrigazione»: primo classificato nel raggruppamento «Agenzie, Autorità, Associazioni e Consorzi»**

Il progetto è stato selezionato per l'alto e attivo coinvolgimento al progetto di cittadini e studenti. Le numerose iniziative realizzate attraverso la partecipazione e cooperazione attiva dei cittadini nella PA, in parti-

colare, in collaborazione con scuole e università, sensibilizzando le nuove generazioni, hanno lo scopo di aumentare la consapevolezza del valore dell'acqua e dell'importanza della si-

curezza idraulica del territorio.

La Settimana della bonifica e dell'irrigazione, inoltre, è un'iniziativa facilmente replicabile e adattabile a contesti territoriali e tematici diversi.

## LE MENZIONI SPECIALI



### 1 PlasTiPremia di Amiu Genova – «Coinvolgimento dei giovani»

Si distingue per la capacità di attivare una rete ampia e inclusiva, che ha coinvolto oltre 2 mila giovani attraverso esperienze educative e laboratori in 45 scuole primarie e secondarie, con particolare attenzione agli studenti provenienti da contesti a maggiore rischio di disagio sociale.

L'approccio adottato vede i giovani non soltanto come destinatari, ma come protagonisti attivi di pratiche concrete di sostenibilità e di comportamenti responsabili. Il progetto, che mette in sinergia – tra gli altri stakeholder - scuole, università, associazioni e comunità locali, promuove in modo significativo la diffusione di stili di vita sostenibili e la responsabilizzazione delle nuove generazioni, valorizzandole come veri attori del cambiamento.

braccia le direttive di sostenibilità ambientale e ha un valore concreto e allo stesso tempo fortemente simbolico per la popolazione che frequenta l'area verde e anche per chi, da remoto e in modalità virtuale, desidera conoscere questi luoghi, fortemente colpiti da una tragedia e desiderosi di riscatto.



### 3 Acos (Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale) – Sistema integrato di monitoraggio dei servizi pubblici locali, «Monitoraggio della qualità»

L'iniziativa contribuisce alla qualità dei servizi mediante la fornitura all'Amministrazione di un'informazione dettagliata e completa e, inoltre, garantisce la trasparenza delle condizioni di erogazione dei servizi, pubblicando e diffondendo i risultati, dunque aumentando la consapevolezza della collettività. Contribuisce, inoltre, a stimolare le politiche di gestione dei servizi che sono finalizzate a ridurre le disuguaglianze nella popolazione e a favorire l'accessibilità ai servizi di base.

Il progetto ha coinvolto svariate associazioni dei cittadini e consumatori, istituzioni scolastiche e culturali. Il modello organizzativo è potenzialmente replicabile per le amministrazioni locali di dimensione medio-grande.



COMUNE  
DI GENOVA

### 2 Parco del ponte e sua virtualizzazione del Comune di Genova – «Resilienza»

Dopo il crollo del Ponte Morandi, con tenacia e resilienza è stato approvato un progetto di rigenerazione urbana, che attraverso le infrastrutture green e resistenti al cambiamento climatico - ab-



**Relazione su contrattazione  
collettiva nella PA**



**Relazione servizi  
pubblici 2024**



**Rapporto servizi sociali  
territoriali 2024**



**Notiziario CNEL  
I Trimestre**



**Notiziario CNEL  
II Trimestre**



**XXVI Rapporto sul mercato  
del lavoro e la contrattazione  
collettiva**



# Relazione sui servizi pubblici 2025

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

