



## RELAZIONE CNEL SUI SERVIZI PUBBLICI 2024

14 ottobre 2024

### EVIDENZE PER LA STAMPA

#### **Verificare le ricadute sui target di riferimento**

Il CNEL, ai sensi della legge 936/1986, è chiamato a inviare annualmente al Parlamento e al Governo una Relazione sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

Quest'anno è stato posto l'accento sull'**impatto reale dei servizi pubblici**, esaminando come contribuiscono a migliorare la qualità della vita e a sostenere la crescita economica del Paese. In tale ottica, è stata presa come riferimento **l'Agenda ONU 2030 e i suoi 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG's)**.

La Relazione si arricchisce, quindi, di nuovi criteri, volti a spostare il sistema di monitoraggio **da un approccio rendicontativo dei risultati ex post a una logica ex ante**, non più solo in termini di *output* dei risultati prodotti ma in chiave di ricadute sui target di riferimento, con un coinvolgimento continuo dei beneficiari, delle comunità e dei territori.

#### **La prospettiva degli utenti: il premio CNEL "Impatto PA"**

Un altro elemento di innovazione è rappresentato dall'adozione della prospettiva degli utenti, individuando e valorizzando **buone pratiche** ed eccellenze. È proprio questo l'elemento distintivo e originale dell'iniziativa del **premio CNEL "Impatto PA"**, che nella selezione iniziale dei casi esemplari ha privilegiato le **segnalazioni "dal basso"**, dando voce ai consumatori, piuttosto che acquisire autocandidature da parte delle amministrazioni.

#### **Un lavoro collegiale**

La Relazione è il frutto del lavoro collegiale dei consiglieri, degli organismi e degli uffici del CNEL, oltre a esperti e collaboratori esterni. Si è svolto anche un ampio

processo di **ascolto e confronto**, che ha coinvolto una larga serie di soggetti sia sul lato dell'offerta di servizi che su quello della domanda.

Il lavoro è stato suddiviso in tre volumi. Il primo è costituito da due capitoli. Il **capitolo I** è dedicato all'evoluzione delle amministrazioni pubbliche e si apre con un contributo del Dipartimento della funzione pubblica, relativo alla gestione delle risorse umane (reclutamento, formazione, misurazione e valutazione della *performance* individuale, contrattazione collettiva), alla semplificazione e al rafforzamento della capacità amministrativa. Inoltre, il capitolo analizza gli aspetti inerenti alla digitalizzazione e all'innovazione organizzativa, incluso l'ambito del lavoro agile.

Il **capitolo II** si concentra sulla *performance* dei servizi pubblici, con una particolare attenzione alle differenze territoriali e alla dimensione comunale.

Gli altri due volumi contengono gli **allegati**: 1) analisi di settore e focus tematici; 2) qualità percepita dagli utenti e buone pratiche.

## **CAPITOLO I - EVOLUZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

### **Vecchie fragilità ma anche significativa capacità di reazione e di innovazione**

Nel corso del 2023 si è ulteriormente consolidato il processo di irrobustimento delle amministrazioni pubbliche, avviato con intensità nel 2022 grazie alle risorse del PNRR.

Tra gli **aspetti positivi** la Relazione evidenzia in particolare: il consolidamento di nuovi flussi di **assunzioni**; una ripresa intensa delle attività di **formazione**; il graduale ritorno alla fisiologia della **contrattazione**; l'introduzione di nuovi strumenti di **semplificazione**; il sostegno diffuso alla **digitalizzazione**.

Quanto alla **criticità**, si segnala la difficoltà di reggere il passo di uscite dalla PA molto consistenti ormai da anni, così come la necessità di "riconvertire" un alto numero di professionalità, anche in relazione ai processi di digitalizzazione.

Le amministrazioni pubbliche mostrano alcune **fragilità consolidate nel tempo** (soprattutto nel periodo in cui si sono intrecciati blocco del turnover, taglio

degli stanziamenti per la formazione e congelamento della contrattazione), ma al tempo stesso una **significativa capacità di reazione e di innovazione**.

## I dati

- **Reclutamento**
  - 12 bandi di concorso a tempo indeterminato nel 2023 per figure non dirigenziali, finalizzati alla selezione di **2.393 unità** di personale nella PA
  - 5.972 amministrazioni accreditate e circa 1.600.000 utenti registrati sul Portale unico del reclutamento **inPA** (al 12 luglio 2024)
- **Formazione**
  - Amministrazioni che hanno organizzato o finanziato attività di formazione: 53,5%, a cui corrisponde circa **il 93% del personale pubblico** (Istat, anno 2022)
  - Attività formative organizzate o finanziate dalla PA: **+50,7%** rispetto al 2020
  - Partecipazione: **+41,9%**
  - Spesa nei comuni: 23,4 milioni di euro nel 2021 e 26,3 milioni nel 2022 (in media 77 euro per dipendente), contro una spesa ferma sui 18 milioni di euro nel quadriennio 2017-2020
  - Amministrazioni registrate sulla piattaforma di corsi online Syllabus: 6.847 (al 31 dicembre 2023)
  - Dipendenti in formazione su Syllabus: 247.914 (al 31 dicembre 2023)
  - Amministrazioni che hanno adottato un piano della formazione: 19,6%

### Formazione nella PA, valori assoluti (Istat, anno 2022)

	Istituzioni che hanno organizzato/finanziato attività di formazione	Attività formative	Partecipanti
Amministrazione dello Stato	37	6.307	237.936
Regione	39	5.419	140.239
Provincia e Città metropolitana	93	8.161	136.212
Comune	4.119	98.781	549.900
Comunità montane e unione di Comuni	257	6.424	19.816
Azienda o Ente del Servizio sanitario nazionale	182	79.096	1.523.085
Università pubblica	69	9.687	189.631

Ente pubblico non economico	1.073	32.820	450.087
Altra forma giuridica	524	13.953	98.628
Totale	6.393	260.648	3.345.534

- *Lavoro agile*

La maggiore diffusione del lavoro agile si riscontra tra le Università pubbliche, le Province e Città metropolitane, le giunte e i consigli regionali e le amministrazioni dello Stato, con **quote di utilizzo superiori al 90%** (Istat, anno 2022). Tra i Comuni si evidenzia un'elevata variabilità a seconda della classe dimensionale: dall'87,1% dei Comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti, al 30,4% dei Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti. Bassa incidenza anche tra gli Enti pubblici non economici, con il 30,5%.

Emergono importanti **differenze legate all'offerta di servizi diretti ai cittadini**: a fronte dell'86,7% delle istituzioni del Servizio sanitario nazionale che hanno utilizzato lo strumento del lavoro da remoto, solo l'8,2% del personale ha effettuato la prestazione lavorativa a distanza.

- *La transizione digitale*

Si evidenziano **progressi** significativi in alcune aree, come la **copertura 5G** e l'adozione del **cloud computing**.

Tuttavia, permangono **sfide** importanti da affrontare, come l'adozione della **fibra ottica**, l'implementazione delle **competenze** digitali della popolazione, una maggiore **accessibilità ed efficienza** dei servizi pubblici digitali, una migliore usabilità e trasparenza dei **siti web** istituzionali, la riduzione del **divario digitale** tra le Regioni e tra le diverse fasce della popolazione.

Principali indicatori:

- Utilizzo banda larga ad almeno 100 Mbps: 60% delle famiglie (media UE 55%)
- Diffusione banda larga mobile: 80% dei cittadini (media UE 87%)

- Copertura rete 5G (*home passed*): 99,7% delle aree popolate (media UE 81%)
- Competenze digitali di base: 46% della popolazione (media UE 54%)
- Specialisti ICT: 3,9% (media UE 4,6%)
- Laureati in STEM (Scienza, Tecnologia, Ingegneria, Matematica): 1,5% (media UE 4,2%)
- Utenti e-Government: 76% dei cittadini (media UE 74%)
- Utenti SPID: 62% dei cittadini
- Accesso al fascicolo sanitario elettronico: 71% dei cittadini
- Adozione del *cloud computing*: 52% delle imprese (media UE 34%)
- Big Data: 9% delle imprese (media UE 14)
- Intelligenza Artificiale: 6% delle imprese (media UE 8%)
- Fatturazione elettronica: 95% delle imprese (media UE 33%)
- Interazione online con la PA: 68% dei cittadini (media UE 78%)
- Interazione online con la PA: 74% delle imprese (media UE 84%)
- Facile accesso e trasparenza dei servizi pubblici digitali: 49% dei servizi (media UE 65%)
- Moduli pre-compilati nei servizi pubblici digitali: 47% dei servizi pubblici (media UE 68%)

## **CAPITOLO II - MISURAZIONE DELLA *PERFORMANCE* SUI TERRITORI**

### **Le Regioni faticano nel fare passi avanti significativi verso gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030**

I 17 Obiettivi (Goal) di Sviluppo Sostenibile previsti dall'Agenda ONU 2030 richiedono per il loro raggiungimento un efficace processo di **territorializzazione**. Il livello di sostenibilità del territorio rispetto ai 17 Goal viene effettuata attraverso **indici** compositi, che evidenziano **il miglioramento o il peggioramento** della situazione rispetto al valore iniziale registrato nell'anno base. Nella Relazione si dà conto dell'andamento di Regioni e Province autonome nel **periodo 2010-2022**.

Alcune evidenze sono valide per **tutte le Regioni**: un miglioramento per salute (G3) ed economia circolare (G12) e un peggioramento per fame (G1), vita sulla terra (G15) e istituzioni (G16). Per gli altri Goal si evidenzia sostanzialmente una conferma della situazione registrata nel 2010.

- Nel **Nord-Ovest**, si ha un leggero miglioramento per istruzione (G4), lavoro e economia (G8), imprese, innovazione e infrastrutture (G9) ed economia circolare (G12).
- Il **Nord-Est** rivela un leggero miglioramento per agricoltura e alimentazione (G2), istruzione (G4), parità di genere (G5), lavoro e economia (G8), imprese, innovazione e infrastrutture (G9) e economia circolare (G12).
- Il **Centro** registra un trend di miglioramento per agricoltura e alimentazione (G2), istruzione (G4), parità di genere (G5), lavoro e economia (G8) e imprese, innovazione e infrastrutture (G9).
- Il **Mezzogiorno** ha un leggero miglioramento in agricoltura e alimentazione (G2), istruzione (G4), lavoro e economia (G8), imprese, innovazione e infrastrutture (G9), ma a questo si associa, per quasi tutte le Regioni, un livello inferiore a quello italiano.

In conclusione, l'evoluzione nel periodo analizzato ci dice che le i territori regionali **faticano nel fare passi avanti significativi** verso gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. Ma ci dice anche che Regioni e Province autonome hanno avuto un **andamento molto simile**, in questo smentendo anche la classica divisione tra nord/centro e mezzogiorno. **Divisione che si conferma invece nel livello**, dove per quasi tutti i Goal le Regioni del Centro-Nord sono al di sopra della media nazionale e quelle del Mezzogiorno al di sotto.

### **Servizi comunali, permangono i divari**

La Relazione analizza anche la *performance* della PA con un focus sulle funzioni fondamentali dei Comuni: amministrazione, polizia locale, istruzione, viabilità, gestione del territorio, rifiuti, servizi sociali, asili nido (anno 2021, valori medi).

Principali indicatori:

- *Amministrazione*  
2,4 dipendenti amministrativi ogni 1.000 abitanti, con una spesa media di 162 euro pro capite
- *Polizia locale*  
54,2 euro pro capite; ogni 1.000 abitanti: gestisce 3,4 incidenti stradali, eleva 464 contravvenzioni (261 con mezzi automatici come autovelox) e rimuove 4,3 veicoli

- *Istruzione*

800 euro per ciascun residente dai 3 ai 14 anni; fascia di popolazione raggiunta dai servizi di mensa scolastica: 23,9%, dai centri estivi: 9,1%, dal trasporto: 9,6%, dal trasporto disabili: 0,2%

- *Viabilità*

784 euro per km di strada comunale per manutenzione e gestione delle attività amministrative connesse

- *Territorio*

43 euro pro capite; ogni 1000 abitanti: 0,17 interventi di pulizia del greto dei fiumi e corsi d'acqua, 12,5 interventi di potatura di piante, 4,25 nuovi alberi

- *Rifiuti*

386 euro per tonnellata di rifiuto raccolto e smaltito; produzione complessiva di rifiuti pari a 506 kg per abitante; raccolta differenziata pari al 65,4%

- *Sociale*

120 euro pro capite, con 54,4 utenti dei servizi sociali ogni 100 abitanti, di cui 18 utenti per problemi relativi alle condizioni familiari e dei minori, 12,4 anziani, 12,6, a fronte di condizioni di povertà, disagio e senza dimora, 5,8 disabili, 5,4 immigrati o nomadi, 0,2 tossicodipendenti o con problemi di salute mentale; 21,1 utenti che beneficiano di contributi economici, di cui la metà sono famiglie e minori

- *Nido*

8.034 euro; tasso di copertura della domanda potenziale raggiunta attraverso i nidi comunali: 16,4%

### *Fattore Sud*

Si manifesta in due modalità distinte. La prima riguarda la situazione in cui **a costi più elevati corrispondono livelli inferiori di servizio**. Questo scenario si osserva in particolare nei servizi di gestione del territorio e della viabilità, nella gestione dei rifiuti e nei servizi di asilo nido. La seconda modalità riguarda **un'allocazione ridotta di risorse, che si traduce in una minore offerta di servizi**. Questo fenomeno è evidente nei servizi di polizia locale, nel supporto all'istruzione e nei servizi sociali, dove la limitata disponibilità di risorse risulta direttamente correlata a una minore quantità e qualità dei servizi erogati.

Ad esempio, la copertura della domanda potenziale per la **mensa scolastica** nei Comuni è al 33,3% in Toscana e solo al 9,6% in Campania.

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

Sul fronte dei **servizi sociali**, al Sud i livelli di impegno finanziario (95 euro pro capite) sono sempre più bassi di qualsiasi altro territorio (124 euro Nord-Est, 129 euro Centro, 134 euro Nord-Ovest), a fronte di un contesto in cui il tasso di deprivazione socio-economica è molto più elevato.

Anche i servizi per il **nido** sono particolarmente arretrati al Sud, con tassi di copertura ben al disotto della media (pari al 7%, contro l'18,5% del Nord-Ovest, il 21% del Nord-Est e il 22% del Centro).

### *Le differenze dimensionali*

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

I Comuni di piccole dimensioni (0-3.000 abitanti) registrano una spesa amministrativa di 250 euro pro capite, superiore dell'80% rispetto ai Comuni di medie dimensioni (10.000-59.999 abitanti, 140 euro) e più del doppio rispetto al *benchmark* ottimale dei Comuni del Nord-Est (60.000-99.999 abitanti, 102 euro).

### *La variabilità sub-regionale*

Le medie regionali celano differenze significative all'interno dei territori, evidenziando disomogeneità non solo tra le Regioni, ma anche all'interno delle stesse.



Ad esempio, per il **servizio rifiuti** in Liguria la media è del 55,6%, ma oscilla da un minimo del 48,2% a Genova a un massimo del 75,6% alla Spezia. In Campania la media è del 55,8%, con Napoli al 49,9% e Benevento al 73,2%.

## **ALLEGATO 1.1 - I SERVIZI PUBBLICI IN ALCUNI DEI PRINCIPALI SETTORI**

### **Progressi diffusi ma non mancano le lacune**

La Relazione rappresenta la qualità e le performance della Pubblica Amministrazione italiana in alcuni dei principali settori di intervento, considerando con particolare attenzione i risultati conseguiti relativamente agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e a quelli del programma Benessere Equo e Sostenibile (BES). I comparti presi in esame sono: contrasto della povertà e delle disuguaglianze di opportunità e di genere; salute e benessere; istruzione e cultura; mobilità, infrastrutture e ambiente; servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili; giustizia.

#### *I segnali di miglioramento*

Emergono trasversalmente diversi aspetti positivi e segnali di miglioramento, a partire da una diffusa **crescita di consapevolezza** generalizzata rispetto all'importanza degli obiettivi di efficienza, efficacia, qualità e raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di benessere equo e sostenibile, sia a livello di amministrazioni, che di operatori, che di utenti. Cui si affianca **l'impegno profuso da molte amministrazioni** nel mettere in campo sforzi adeguati e sempre maggiori per il miglioramento dell'impatto delle politiche sulla situazione del paese.

Tutto ciò si riverbera in alcuni **importanti progressi registrati nell'ambito del programma BES**, i cui indicatori, relativi al 2023, mostrano miglioramenti a livello nazionale per la **speranza di vita** (83,1 anni, 6 mesi in più del 2022), la **salute** degli anziani (37,8% la quota di anziani in buona salute), gli anni di vita senza limitazioni funzionali (10,2), la mortalità evitabile ed alcuni comportamenti a rischio (come il fumo e la sedentarietà).

A livello di risorse, aumenta nel triennio 2021-2023 la **spesa per protezione sociale** (+ 6%) e migliora l'accessibilità ai servizi e la capacità di risposta dell'INPS, secondo la rilevazione di *Customer Experience* del 2022. Aumenta la **spesa pubblica per prevenzione sanitaria**, aumenta anche la spesa dei Comuni per l'offerta di servizi all'infanzia (+16,9% rispetto al 2020) e aumentano i beneficiari del Bonus asilo nido (+27%).

In campo educativo, aumenta il livello di **istruzione** della popolazione, sempre secondo i dati BES 2023. Le persone tra 25 e 64 anni con almeno il diploma di secondaria di II grado arrivano al 65,5% del totale di quella fascia di età (erano il 63% nel 2022 e il 62% nel 2019). E aumenta anche la quota di laureati, specie nella fascia 25-34 anni. Diminuiscono gli abbandoni scolastici (di 6 punti percentuali tra 2011 e 2021) e anche i NEET passano dal 19% al 16,1% nel 2023. Un numero sempre maggiore di studenti riesce a completare gli studi universitari (passando dal 54,5% al 65%). Nel confronto europeo la percentuale di donne iscritte all'università in Italia è superiore alla media europea (55,9% per l'Italia rispetto al 54,2% per l'Europa nel 2021).

Per ciò che attiene all'**equità di genere** nel comparto della Conoscenza, rispetto al 2012, nel 2022 la percentuale di professori associati donne sale dal 34,9% al 42,3%, quella delle professoresse ordinarie dal 20,9% al 27%, e quella delle Rettrici dal 7,5% al 12,1%.

In tema di energia, nel 2023 il 36,8% della domanda elettrica in Italia è stata coperta da **fonti rinnovabili** e negli ultimi 20 anni gli impianti di generazione collegati alla rete elettrica sono passati da circa 3 mila a 1,5 milioni. Aumentano l'investimento per l'**approvvigionamento idrico** e la capacità realizzativa nel settore idrico, e la maggior parte delle acque balneabili del paese si colloca nella cosiddetta classe eccellente (89% e in molti casi 100%).

L'estensione delle piste ciclabili aumenta (+7,6% nel 2021 rispetto al 2020) e aumenta la conversione della **mobilità** privata all'elettrico.

Tra 2021 e 2022 tutta l'Italia ha incrementato la percentuale di **raccolta differenziata** (più del 65% nella media) e molti Comuni e Province hanno raggiunto livelli di eccellenza. Nel 2022 la preparazione per il riutilizzo e **riciclaggio** si è attestata sul 49,2%, con una crescita di 1,1 punti rispetto al 2021.

Si riducono le **emissioni di PM2,5** nella maggioranza dei punti di misurazione ed il valore limite annuale di legge è rispettato nella quasi totalità delle città.

### *Le lacune*

A fronte dei miglioramenti rilevati, non mancano le lacune ancora rilevabili rispetto alla qualità e alle *performance* dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Molte delle criticità vengono addebitate al **livello insufficiente di impegno economico** e di risorse messe in campo per l'attuazione degli obiettivi strategici prefissati, in molti casi ben **al di sotto rispetto al livello dei grandi paesi europei** con i quali è possibile confrontarsi. E ciò riguarda la gran parte dei settori analizzati.

**Emblematico è il caso della sanità**, dove la spesa pubblica, benché in risalita a partire dal 2020, è ancora tra le più basse d'Europa (75,6% del totale), mentre la spesa privata dei cittadini continua a crescere (+ 5% solo nell'ultimo anno), a fronte di liste di attesa per l'accesso ai servizi spesso insostenibili e contrarie al principio dell'appropriatezza. Di conseguenza si estende il fenomeno della rinuncia alle cure necessarie per problemi economici ed organizzativi (che ha raggiunto nel 2023 il valore del 7,6% della popolazione) e cresce la realtà dell'impoverimento determinato da cause legate alla salute (che tocca l'1,6% delle famiglie).

Si segnalano inoltre l'**aumento degli incidenti stradali** e quello della relativa mortalità (166 mila incidenti con lesioni nel 2022 e 3 mila 1650 morti), specie tra i giovani, e peggiora anche il benessere psicologico delle giovani generazioni ed in particolare quello delle ragazze.

Nella **scuola**, la spesa in percentuale sul PIL mostra nel 2020 (ultimo anno disponibile) un livello ancora inferiore a quella dei maggiori paesi avanzati, attestandosi sul 3,2% (3,9% includendo l'istruzione terziaria e al netto di Ricerca e Sviluppo) a fronte di una media rispettivamente del 3,6% e del 4,6%).

Anche a **livello universitario** l'Italia investe per l'istruzione terziaria, in proporzione alla popolazione con istruzione terziaria completa, meno della media OCSE (1% vs 1,5%) e di quella UE25 (1,3%). E pure la **frequenza dei servizi**

**educativi per la prima infanzia** risulta inferiore alla media europea: nel 2021 33,4% dei residenti di 0-2 anni contro il 37,9% della media Ue, il 74,2% dei Paesi Bassi ed il 50% della Francia.

Solo il 51% dei diplomati si iscrive all'università in Italia, e di questi solo il 53%, si laurea entro il termine previsto degli studi, contro una la media OCSE del 68%.

Per quanto riguarda il settore dei **trasporti**, l'Osservatorio Audimob di Isfort segnala l'eccesso di uso di autovetture private (40 milioni secondo ACI nel 2023) per il trasporto urbano ed extra-urbano e la sua sostanziale continuità negli anni (66,3% degli spostamenti). L'Italia può contare su poco più del 40% della dotazione di metropolitane rispetto alla media dei principali Paesi europei, sul 53,7% della dotazione di reti tranviarie e sul 56% di quelle ferroviarie suburbane. E le indagini Isfort segnalano che un'ampia fascia di utenza dell'auto, pari a quasi il 50% del totale, non prende nemmeno in considerazione la possibilità di orientarsi su un vettore pubblico per i propri spostamenti.

In tema di **inquinamento**, i livelli medi di PM2,5, benché rispettosi delle norme di legge come dicevamo, sono maggiori della media di quelli europei, ed il 100% della popolazione è stato esposto a livelli superiori al valore guida stabilito dall'OMS.

Persiste il fenomeno della **perdita di acqua** per gli usi domestici. Secondo l'Istat, le perdite medie superano il 40%, con punte di oltre il 50% in alcune realtà del Sud e valori minimi al Nord del 18%, e l'efficienza della rete di distribuzione nel 2022 è stata calcolata pari al 57,6% (era il 57,4% nel 2020). Nel 2022 le famiglie che dichiarano di non bere l'acqua del rubinetto risultano essere il 29,4%, percentuale molto vicina a quella del 2021.

Continua il processo di **densificazione urbana**, di urbanizzazione con perdita di aree naturali e di impermeabilizzazione del suolo (7,14% del territorio nel 2022 rispetto al 6,73% del 2006). Il che produce una perdita delle funzioni assicurate da un suolo naturale che, in Italia, è stimata in quasi 9 miliardi di euro ogni anno tra il 2006 e il 2022.

### *Processi normativi in ripresa*

Si evidenziano molti processi normativi o procedurali di trasformazione degli interventi pubblici alla ricerca di maggiore efficienza (leggi, servizi, progetti, programmi).

A titolo di esempio è possibile citare le 2 significative recenti Riforme legislative varate a protezione di segmenti di popolazione particolarmente fragile: la Legge delega sulla disabilità (L. 227/2021) e la Legge delega sulle politiche per gli anziani anche non autosufficienti (L.33/2023), nonché i relativi decreti attuativi.

Ed è il caso in sanità dell'introduzione di un Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), avvenuta nel 2022.

Accanto a ciò l'importante modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, relativi all'ambiente, alla biodiversità ed al rispetto degli interessi delle future generazioni tra le tutele da salvaguardare (art. 9), ed a salute e ambiente tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41), avvenuta il 22 febbraio 2022.

### *Le disuguaglianze*

Un dato particolarmente problematico rilevato da tutti i contributi settoriali è quello del permanere di forti disuguaglianze sociali e territoriali per quanto riguarda l'accesso ai servizi, le dotazioni strutturali e la qualità dei territori e dei servizi. Basti pensare alla spesa sociale pro-capite e all'indicatore di disuguaglianza calcolato dall'Istat nell'ultimo rapporto annuale 2024, che risulta bloccato da anni.

Forti sono le **differenze di performance sanitaria a livello regionale**, calcolate da CREA Sanità (tra il 60% di valutazioni positive di alcune Regioni centro-settentrionali ed il 26% di alcune Regioni meridionali). E le disuguaglianze riguardano maggiormente i soggetti con problemi economici e sociali.

La **povertà assoluta** delle famiglie risulta in costante crescita, dal 6,2% nel 2014 all'8,5% del 2023, il che costituisce il principale indicatore di disuguaglianza sociale. Nel 2019 si era osservata una riduzione in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, annullata poi nel 2020, a seguito delle misure restrittive del periodo pandemico e, successivamente, della forte

accelerazione dell'inflazione. E il fenomeno riguarda soprattutto le famiglie numerose (20,3%) e le famiglie di stranieri (35,6%).

Fortemente diseguali sono anche gli stili di vita e pure la dispersione scolastica e gli abbandoni registrano forti differenze territoriali. La **dispersione scolastica implicita**, cioè un livello di competenza molto lontano da quello atteso dopo tredici anni di scuola, riguarda, secondo l'Invalsi, l'8,7% dei diplomati italiani, con grandi differenze territoriali e di genere: Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna hanno percentuali superiori al 10% di studenti diplomati in questa condizione, ma la Campania raggiunge il 19%. I ragazzi sono dispersi impliciti per il 10,8%, circa 4 punti percentuali in più delle ragazze. Gli studenti degli istituti professionali sono dispersi impliciti per oltre il 23%, quasi 1 su 4.

Rispetto alla **carriera accademica** in un'ottica di genere, nel 2022 le donne erano più numerose degli uomini (55,5% di donne immatricolate vs il 44,4% degli uomini; 56,2% delle donne iscritte vs il 43,8% di iscritti uomini; e il 57,2% delle donne laureate vs il 42,8% di laureati uomini). Ma dopo il dottorato di ricerca, permane il classico collo di bottiglia.

In tema di **trasporti**, le differenze tra piccoli centri e città sono eclatanti rispetto al peso di trasporto pubblico: 4-5% vs 14,7%.

### *Il tema del personale*

Non mancano nella Relazione i riferimenti al problema della carenza di personale, del suo necessario aggiornamento e del turn-over. In **sanità**, in particolare, si registra una vera e propria crisi di anzianità, cui si affiancano la questione della carenza di personale in molti comparti del settore, ed in particolar in ambito di emergenza-urgenza, nella Medicina di base ed a livello infermieristico, e quella della fuga dai servizi pubblici e dal paese di molti operatori.

In **ambito universitario**, tra il 2012 e il 2022 le università hanno registrato un incremento di docenti pari al 6,1%, non sufficiente a compensare la rilevante crescita del numero di iscritti, specie nel Nord-Ovest.

Mancano informazioni certe sul numero e sulle caratteristiche del personale educativo che opera nei servizi per la **prima infanzia**, il che non consente di fare proiezioni attendibili in ordine alle esigenze di reclutamento legate ai pensionamenti e all'aumento potenziale dell'offerta. Ma se si assume un rapporto medio tra educatore/bambini di 1 a 6, nei prossimi anni serviranno ulteriori 25.000 educatori.

### *Risultati rispetto all'Agenda ONU 2030 e al programma BES*

Non è certamente possibile giungere ad una conclusione univoca sulle *performance* e la qualità della PA sulla base delle pur approfondite analisi contenute nella Relazione, che evidenzia le tante sfaccettature diverse sia a livello di miglioramenti, che di lacune, che di temi emergenti. In merito al rapporto tra risultati raggiunti e obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile e BES, si può comunque sostenere con un margine di prudente certezza che la PA del paese ha imboccato con coerenza e talvolta con coraggio la **strada della rimodulazione delle, politiche e dei servizi** alla luce delle nuove sfide e delle nuove necessità strategiche. E molti sono gli esempi citati a tale proposito.

Certamente, al tempo stesso, l'analisi segnala come il processo di avanzamento sia ancora **troppo lento**, in parte a causa del blocco causato dalla pandemia, in parte a causa di preesistenti lacune e rigidità. Si richiederebbero quindi un'accelerazione ed un **aumento dell'impegno profuso** in quella direzione, sia dal punto di vista delle risorse messe in campo, che da quello dello sforzo ideativo e innovativo.

### **ALLEGATO 1.2 - FOCUS**

I focus presentati nella Relazione, curati da consiglieri del CNEL, offrono uno spaccato di alcuni dei principali **nodi critici** che riguardano i servizi della PA, tratteggiando le sfide che il Paese si trova ad affrontare e **proponendo una visione concreta di miglioramento**.

I focus riguardano:

- **inclusione sociale:** ci si è concentrati sulla transizione dal Reddito di Cittadinanza (RDC) all'Assegno di Inclusione (ADI) e al Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), riforma chiave delle politiche di contrasto alla povertà. Questa transizione evidenzia la continua tensione tra politiche universalistiche e approcci categoriali. L'ADI rappresenta un tentativo di razionalizzazione, ma pone questioni rilevanti sulla capacità del sistema di welfare di fornire un supporto adeguato a tutti i cittadini, specie ai gruppi più vulnerabili come i cosiddetti "occupabili" e le persone senza dimora;
- **violenza di genere:** il focus si concentra sui servizi a supporto delle donne vittime di violenza. In un'epoca in cui la lotta contro la violenza di genere è sempre più riconosciuta come una priorità internazionale, l'Italia ha compiuto significativi progressi nella fornitura di "spazi" di protezione come i centri antiviolenza e le case rifugio. Restano, tuttavia, delle lacune, in particolare riguardo alla distribuzione territoriale dei servizi e alla qualità del supporto offerto: la pandemia da COVID-19 ha aggravato le difficoltà di accesso ai servizi per molte donne, rendendo ancora più pressante l'esigenza di un coordinamento più efficiente tra le istituzioni nazionali e regionali, in linea con le raccomandazioni europee sulla parità di genere e la prevenzione della violenza;
- **servizi educativi per la prima infanzia:** si sottolinea l'importanza di garantire un accesso equo e di qualità in linea con gli obiettivi europei, sulla scorta della riconosciuta importanza che una solida e capillare rete di Servizi educativi per la prima infanzia riveste nel processo di sviluppo sociale ed economico del Paese;
- **placement universitario:** aspetto cruciale in un Paese che fatica a integrare i giovani nel mercato del lavoro. L'analisi delle strutture di intermediazione offerte dalle università italiane rivela un persistente disallineamento tra le competenze fornite dal sistema educativo e le richieste del mercato del lavoro. Le università, attraverso i servizi di *placement*, svolgono un ruolo sempre più importante nel facilitare questa transizione, ma permangono problemi strutturali legati alla mancanza di coordinamento e alla frammentazione delle politiche attive del lavoro;



- **rigenerazione urbana:** una soluzione per creare città più sostenibili, inclusive e vivibili, nell'idea che non sia più sufficiente puntare solo sull'innovazione tecnologica, ma che, anzi, si debba puntare su di un cambiamento culturale e strategico;
- **servizi idrici:** nell'esaminare l'impatto crescente dei cambiamenti climatici, in particolare quelli della siccità, sulle risorse idriche italiane, emerge una descrizione dell'attuale situazione della gestione idrica che rimarca importanti criticità infrastrutturali ed una problematica frammentazione gestionale.

## ALLEGATO 2 - UN PREMIO “CONDIVISO”

All'interno della Relazione è stato previsto, **per la prima volta**, l'inserimento di un capitolo dedicato alla descrizione di buone pratiche della PA, con l'obiettivo di mettere in luce le eccellenze e fornire esempi positivi replicabili in altri contesti operativi, secondo la prospettiva dell'utilizzatore finale dei servizi. In questa direzione è stato significativo affidare, attraverso un procedimento ad evidenza pubblica, la segnalazione delle buone pratiche al “**Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile**”, istituito presso il CNEL, con il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative dei consumatori.

Il premio CNEL “Impatto PA” ha dato voce ai consumatori nella selezione iniziale delle buone pratiche, non prendendo in considerazione autocandidature da parte delle amministrazioni stesse ma privilegiando le **segnalazioni “dal basso”**.

La risposta dei consumatori, tenendo conto della novità assoluta nel panorama delle valutazioni dei servizi pubblici, è stata superiore alle attese: sono giunte circa **cinquanta segnalazioni di buone pratiche**, sufficientemente diversificate tanto a livello tematico che territoriale.

### I tre vincitori

- ***Acquedotto Pugliese, per l'erogazione del servizio idrico***

Acquedotto Pugliese S.p.A. riceve questo premio per il suo impegno verso la sostenibilità, integrata strategicamente nella gestione del servizio idrico.

Azienda pubblica di proprietà della Regione Puglia, dal 2014 ha sviluppato un percorso mirato all'adozione di un Piano di Sostenibilità, allineato con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile. Attraverso il Sustainability Advisory Board, Acquedotto Pugliese ha promosso l'inclusione dei portatori di interesse e l'implementazione di sistemi per garantire il benessere delle comunità servite. La dedizione a pari opportunità e sicurezza idrica rafforza ulteriormente il valore del suo contributo.

- ***ATERSIR, per il monitoraggio dei servizi idrici e rifiuti***

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

- ***RAI per "M'illumino di Meno"***

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



---

degli stakeholder, a partire dalle bambine e dai bambini, promuovendo un autentico cambiamento culturale sostenibile e responsabile da parte della comunità.