

RAPPORTO SULLE ISTITUZIONI PUBBLICHE 2024

CARATTERISTICHE E CAMBIAMENTI
DAL TERZO CENSIMENTO PERMANENTE





RAPPORTO SULLE ISTITUZIONI PUBBLICHE 2024 CARATTERISTICHE E CAMBIAMENTI DAL TERZO CENSIMENTO PERMANENTE

A cura di: Andrea de Panizza e Silvia Lombardi.

Attività editoriali: Nadia Mignolli (coordinamento), Alfredina Della Branca, Marco Farinacci, Alessandro Franzò e Manuela Marrone.

Responsabile per la grafica: Sofia Barletta.

ISBN 978-88-458-2146-2

DOI <https://doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024>

© 2024

Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 4.0. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.it>

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



INDICE

	Pag.
Prefazione	5
Nota introduttiva	6
Ringraziamenti	7
1. Le caratteristiche delle istituzioni pubbliche	9
1.1 Le dimensioni del settore pubblico in Italia e le tipologie di istituzioni	10
1.2 I cambiamenti nel tempo	12
1.3 I dipendenti sul territorio	14
1.4 Il personale in divisa	16
1.5 Gli enti non territoriali	18
2. Le risorse umane	21
2.1 Il livello di istruzione e l'età dei dipendenti	22
2.2 L'invecchiamento e il turnover del personale nei comuni	24
2.3 La mobilità territoriale	26
2.4 La formazione	28
<i>2.A1 La spesa e le risorse per la Ricerca e Sviluppo</i>	30
3. I servizi	35
3.1 I servizi sanitari: la dotazione di personale medico e infermieristico	36
3.2 I servizi per la prima infanzia	38
3.3 I servizi sociali dei comuni	40
3.4 La qualità dell'istruzione	42
3.5 I servizi di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo	44
<i>3.A1 Gli asili nido e i servizi educativi per la prima infanzia</i>	46
<i>3.A2 Le risorse e la spesa degli enti territoriali per missione</i>	50
<i>3.A3 I bilanci dei comuni: risorse, componenti e capacità di riscossione e spesa</i>	54
4. L'impegno per la digitalizzazione	59
4.1 Gli investimenti e le competenze	60
4.2 La sicurezza informatica delle infrastrutture	62

	Pag.
4.3 L'accesso ai servizi online	64
4.4 I finanziamenti ai comuni nel piano strategico PADigitale 2026	66
5. La governance e il rischio corruttivo	69
5.1 Il governo delle istituzioni	70
5.2 Le donne ai vertici istituzionali dei territori	72
5.3 La gestione dei servizi di funzionamento	74
5.4 La modalità di gestione dei servizi finali comunali	76
5.5 La dirigenza e il contrasto alla corruzione	78
<i>5.A1 La misurazione del rischio di corruzione</i>	80
6. La sostenibilità ambientale	85
6.1 La rendicontazione ambientale e sociale	86
6.2 Gli acquisti pubblici con requisiti ambientali	88
6.3 La raccolta differenziata nei luoghi di lavoro	90
<i>6.A1 La gestione e il riciclo dei rifiuti</i>	92
Appendici	97
1. Il perimetro di analisi, i sistemi di classificazione e le fonti	98
2. I servizi finali offerti dalle istituzioni pubbliche	102
3. Il Censimento in chiave storica	106
Indice delle figure	111

PREFAZIONE

Le istituzioni pubbliche (IP) sono l'espressione materiale dell'organizzazione di una collettività per amministrarsi, offrire rappresentanza alle sue componenti, erogare i servizi che considera debbano essere accessibili a tutti o sui quali si riserva il monopolio. Per questi motivi, le IP sono elementi costitutivi e distintivi della nostra comunità nazionale e della nostra democrazia. Le istituzioni pubbliche sono rilevanti da diversi punti di vista. Il loro buon funzionamento ha un ruolo determinante per la coesione sociale, per il benessere dei cittadini e per il sistema produttivo, e oggi rappresentano un attore di primo piano in tutte le economie avanzate, con una presenza capillare sul territorio: in Italia, le IP originano circa il 15% dell'occupazione complessiva e sono dominanti in alcuni settori, quali l'istruzione e la sanità.

L'Istat ha iniziato a rilevare le caratteristiche generali della Pubblica amministrazione oltre quarant'anni fa, col Censimento generale dell'industria e dei servizi del 1981, e ha introdotto il concetto più ampio di *istituzione pubblica* in quello del 1991, allargando progressivamente il campo d'osservazione e gli aspetti indagati*. Questo volume presenta per la prima volta in maniera organica le informazioni ricavate dal *Censimento permanente* delle istituzioni pubbliche, con anno di riferimento 2020, integrate da altre fonti statistiche. L'obiettivo è offrire una visione d'insieme delle caratteristiche delle IP e del loro operare, evidenziando aree di criticità e cambiamenti in atto.

In dettaglio, attraverso 26 quadri e 6 approfondimenti tematici sono rappresentati una selezione di aspetti relativi a: l'articolazione strutturale e territoriale del sistema delle istituzioni pubbliche e di specifiche sottopopolazioni di interesse, e la loro evoluzione recente (capitolo 1); le caratteristiche delle risorse umane impiegate, lo sforzo formativo, il ruolo del settore pubblico nella ricerca e sviluppo (capitolo 2); i cambiamenti e le aree di possibile miglioramento nell'offerta di servizi sanitari, per l'infanzia, sociali, di istruzione, nel trasporto pubblico delle città, e la disponibilità di risorse degli enti locali che sono chiamati a erogarli (capitolo 3); l'impegno attuale per la digitalizzazione delle amministrazioni (capitolo 4); la governance delle istituzioni e i rischi di corruzione (capitolo 5); i progressi nel favorire la sostenibilità ambientale, a partire dall'operare delle istituzioni stesse (capitolo 6).

Infine, nelle appendici sono illustrati l'impianto metodologico del Censimento, le tipologie di servizi finali offerti dalle istituzioni pubbliche e l'evoluzione storica del sistema dei *Censimenti delle attività economiche e delle istituzioni*, fino alla forma organizzativa attuale dei *censimenti permanenti*. Attraverso la raccolta di dati da molteplici fonti di natura amministrativa, nell'ultimo decennio è stato infatti possibile costruire e consolidare registri statistici con una copertura universale, acquisendo su base annuale le informazioni precedentemente rilevate nei censimenti decennali, e permettendo in questo modo di realizzare rilevazioni più frequenti che informano sulle caratteristiche organizzative e comportamentali delle popolazioni delle imprese e delle istituzioni.

Seguendo lo stesso approccio dei precedenti rapporti tematici integrati dell'Istat (tra i quali il [Rapporto sulle imprese 2021](#), ugualmente basato sul Censimento permanente), la pubblicazione è strutturata in quadri informativi modulari collegati tra loro da un tessuto di rimandi ipertestuali, adotta un modello espositivo a forte contenuto visuale (oltre 100 figure illustrative delle evidenze presentate) e i dati e gli indicatori sottostanti l'apparato grafico sono immediatamente accessibili, con appositi collegamenti in calce a ciascuna figura, che ne permettono il riuso. Si tratta, in sintesi, di un impegno importante di restituzione informativa da parte dell'Istituto, destinato a cittadini, decisori, studiosi, e alle stesse istituzioni che lo hanno reso possibile.

A tutti, buona lettura

Monica Pratesi
Direttore del Dipartimento per la produzione statistica

* Per una definizione puntuale del perimetro delle attività e della sua evoluzione si rinvia alle appendici al volume.

NOTA INTRODUTTIVA

A partire dal 2015, l'Istat ha avviato la realizzazione dei Censimenti permanenti sulle unità economiche (Istituzioni pubbliche, Imprese, Istituzioni non profit), rendendo disponibili con frequenza biennale e triennale informazioni nuove sui cambiamenti strutturali e i fenomeni emergenti.

Questo primo *Rapporto sulle Istituzioni pubbliche* si colloca all'interno della strategia di diffusione dei risultati dei Censimenti permanenti delle unità economiche e, come il *Rapporto sulle Imprese* del 2021, costituisce la sintesi di un complesso lavoro di raccolta, elaborazione e analisi dei dati. Dati che sono desunti principalmente dai due pilastri che compongono i censimenti permanenti delle unità economiche: il sistema dei registri statistici, realizzati attraverso l'integrazione di fonti amministrative e statistiche armonizzate all'interno di un quadro concettuale e di misurazione rigoroso e coerente, utilizzati per la misurazione a cadenza annuale delle caratteristiche strutturali; la rilevazione diretta di tipo multiscopo, che completa il quadro tematico con informazioni qualitative e misura l'andamento delle principali caratteristiche con approfondimenti di particolare rilevanza attraverso due questionari, in questo caso dedicati alle [unità istituzionali](#) e alle relative [unità locali](#) rispettivamente. All'impianto della rilevazione hanno contribuito diversi soggetti interessati, tra i quali il Politecnico di Milano per la sezione sulla digitalizzazione delle istituzioni pubbliche, e l'Autorità nazionale anticorruzione per la sezione sulle pratiche di contrasto ai fenomeni corruttivi nella PA.

Il Rapporto ha l'obiettivo di fornire un quadro completo delle principali dimensioni del complesso e articolato sistema della pubblica amministrazione, e di tratteggiare aree di criticità anche in chiave prospettica, come l'invecchiamento del personale, e sforzi di innovazione e cambiamento, quali gli investimenti in tecnologie digitali attraverso le risultanze del Censimento permanente e l'ampio utilizzo di altre fonti.

Per concludere si coglie l'occasione per ringraziare i colleghi che a diverso titolo e con spirito di servizio hanno contribuito alla realizzazione di questo importante lavoro, che per organicità, ricchezza delle fonti e per i modelli interpretativi e di analisi adottati, rappresenta uno strumento importante per cogliere le peculiarità del sistema pubblico del nostro Paese.

Fabio Rapiti

Direttore centrale delle statistiche economiche

Alessandro Faramondi

Dirigente il servizio statistiche strutturali su imprese istituzioni pubbliche e istituzioni private non-profit

RINGRAZIAMENTI

Questo Rapporto è stato realizzato con la partecipazione dei colleghi coinvolti direttamente nel Censimento sulle istituzioni pubbliche e di altri che si occupano di tematiche non incluse nella rilevazione censuaria, ai quali abbiamo chiesto di contribuire per competenza, in modo da arricchire i contenuti informativi del volume. I contributori hanno sopportato un impegno che in generale è andato a sommarsi al proprio lavoro quotidiano, e non si sono sottratti alle richieste di modifiche, accettando i cambiamenti anche profondi operati dai curatori. In calce ai capitoli sono riportati i nomi dei singoli contributori, che non citiamo qui uno per uno, ma a tutti loro va il nostro ringraziamento sentito.

Un ringraziamento particolare va, inoltre, a Fabrizio Sbicca dell'Autorità nazionale anticorruzione, che col suo contributo ha permesso di includere nel Rapporto l'informazione sull'attività ANAC per il monitoraggio del rischio di corruzione, a Elisa Berntsen, responsabile del Censimento che, oltre ad avere contribuito personalmente, è stata d'aiuto nella fase iniziale di impianto del lavoro e in quella finale di rilettura del testo e a Luigi Cafarelli, anche lui contributore, che ha offerto il suo aiuto per mettere in forma l'intero apparato di dati e indicatori sottostanti le figure e scaricabili dai lettori.

Andrea de Panizza e Silvia Lombardi
Curatori

CAPITOLO 1

LE CARATTERISTICHE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE*

* Alla stesura di questo capitolo hanno contribuito: Nevio Albo (1.5), Priscilla Altilli (1.4), Elisa Berntsen (1.1), Federico Caboni (1.3), Stefania Macchia (1.4), Marcello Zerilli (1.2).

1.1 Le dimensioni del settore pubblico in Italia e le tipologie di istituzioni

L'estensione del settore pubblico, leggibile attraverso la rilevanza dell'occupazione nelle istituzioni pubbliche (IP), varia in maniera significativa tra i paesi, in funzione delle scelte su quali servizi pubblici fornire e come gestirli. Ad esempio, secondo quanto rilevato dall'Ocse in *Government at a Glance*, in molti paesi dell'Unione europea la grande maggioranza degli operatori sanitari e degli insegnanti sono dipendenti pubblici; in altri, questi lavoratori sono impiegati principalmente in organizzazioni private o senza scopo di lucro. Nel complesso, paesi nordici come Svezia e Danimarca registrano i livelli più elevati, prossimi al 30% dell'occupazione totale del 2021, mentre Italia, Paesi Bassi e Germania hanno i livelli di occupazione nel settore pubblico inferiori di oltre 15 punti percentuali. Rispetto al 2001, la quota di dipendenti pubblici in Italia si è ridotta dal 15,4% al 13,5% del totale dell'occupazione, collocando il Paese agli ultimi posti tra i paesi Ue per i quali sono disponibili i dati¹.

In Italia, il Censimento ha rilevato 12.780 IP attive al 31 dicembre 2020, con 104 mila sedi di lavoro (unità locali) dislocate sul territorio nazionale e all'estero e 3 milioni e 396 mila dipendenti, comprese le forze armate e di sicurezza e i dipendenti all'estero presso ambasciate, consolati e altre sedi di rappresentanza (per il perimetro della rilevazione censuaria, v. Appendice 1).

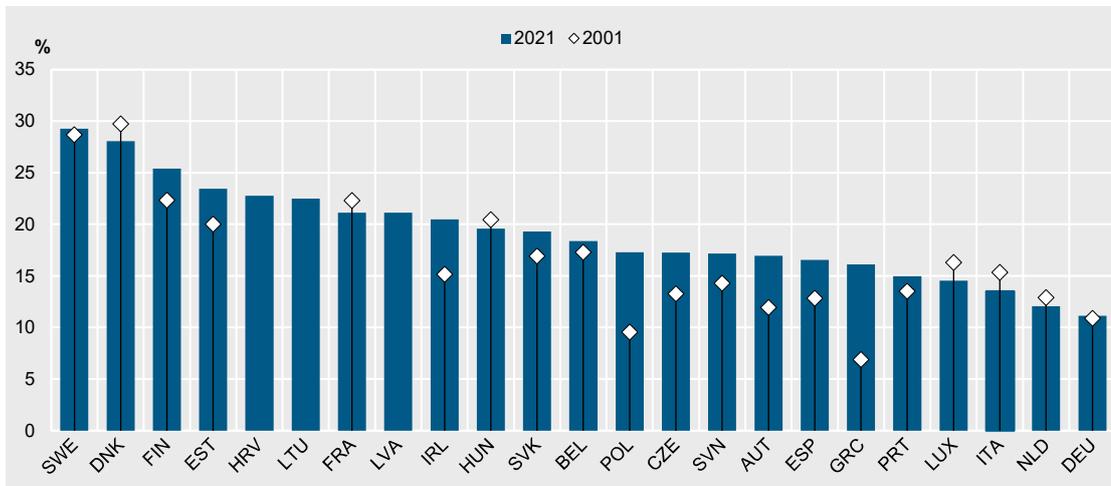
Le IP costituiscono un sistema molto articolato e differenziato per la varietà di enti che lo compongono (comprendenti anche enti di natura privatistica), per i modelli di organizzazione e funzionamento adottati, e per caratteristiche dimensionali. Quasi due terzi delle IP è rappresentato dai comuni; tuttavia, in termini di unità locali (UL) questi rappresentano circa un terzo del totale delle IP, e poco più del 10% in termini di dipendenti (v. 1.3). Consistente anche la quota di enti pubblici non economici² (23,3%), la gran parte dei quali di dimensioni ridotte. Nel complesso, il 48,0% delle IP ha meno di 10 dipendenti (il 5,8% è senza dipendenti) e un ulteriore 34,0% ha tra 10 a 49 dipendenti. Di converso, più della metà dei dipendenti pubblici (il 54,6%) opera presso enti con oltre 25 mila dipendenti, tra le quali il Ministero dell'istruzione (al cui interno le scuole statali rappresentano quasi il 40% delle unità locali e oltre un terzo dell'occupazione nelle IP) e i ministeri ai quali fanno capo le funzioni di difesa e sicurezza (con 476 mila unità di personale, pari al 14,0% del totale dei dipendenti pubblici, v. 1.4). Un ulteriore 20,1% dei dipendenti pubblici è occupato nelle aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) che rappresentano l'1,5% delle istituzioni e il 7,8% delle unità locali. Le donne occupate nella pubblica amministrazione con contratto di tipo dipendente superano i 2 milioni e rappresentano il 58,9% dei dipendenti.

La più elevata presenza di donne si rileva nel SSN con il 68,3%, il valore più basso nelle università pubbliche (49,3%). Il personale in servizio nelle IP comprende, oltre ai dipendenti, anche le forme contrattuali non standard (collaboratori coordinati e continuativi o a progetto, altri atipici e temporanei). Si tratta di 205.420 unità di personale (il 5,7% del totale del personale in servizio), maggiormente presenti nelle università e nelle aziende ed enti del SSN. In questo caso la presenza femminile è bilanciata (50,9%), con quote più elevate nel SSN e inferiori nelle amministrazioni centrali dello Stato.

1 La consistenza rilevata dall'Ocse segue criteri di contabilità nazionale (v. note al capitolo), e non coincide con le cifre per la PA riportate nel Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) né con quelle relative alle istituzioni pubbliche (IP), che formano l'oggetto di questo volume, la cui fonte principale è la rilevazione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche riferita al 31.12.2020. Le IP, infatti, sono a loro volta non completamente sovrapponibili alla PA, di cui danno una rappresentazione più estesa e soggetta a cambiamenti di perimetro nel tempo, dovuti all'evoluzione normativa (v. 1.2, Appendice 1). L'occupazione nella PA rilevata dalla RGS tra il 2001 e il 2020 si è ridotta del 7%, da circa 3,5 a 3,24 milioni (e da 61 a 54 dipendenti ogni 1000 abitanti) contraendosi soprattutto tra il 2008 e il 2013, per effetto delle misure di contenimento della spesa conseguenti la crisi finanziaria. Sull'occupazione nelle IP, v.1.2.

2 Il raggruppamento di forma giuridica "ente pubblico non economico" (EPNE) comprende istituti o enti pubblici di ricerca, camere di commercio, ordini e collegi professionali, consorzi di diritto pubblico, enti parco, enti o autorità portuali, enti di sviluppo agricolo regionale o di altri enti locali, enti per il turismo, enti ambientali regionali, enti per la ricerca e per l'aggiornamento educativo, agenzie regionali sanitarie, agenzie regionali per il lavoro, altri enti pubblici non economici nazionali e locali (v.1.5).

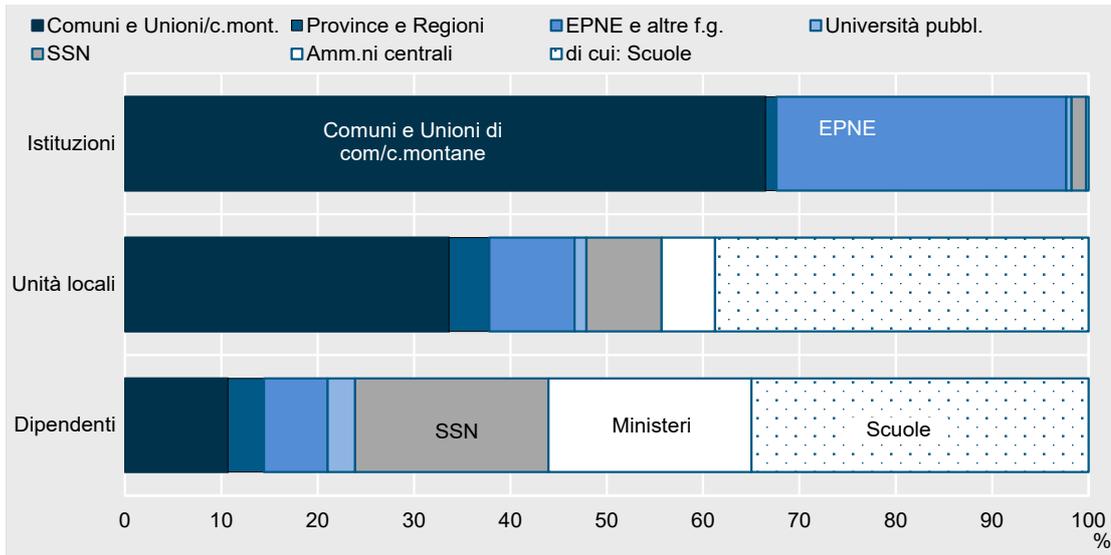
1. Le caratteristiche delle istituzioni pubbliche



OCCUPAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SUL TOTALE DELL'OCCUPAZIONE. ANNI 2021, 2001 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: OECD National Accounts (vedi note al capitolo)

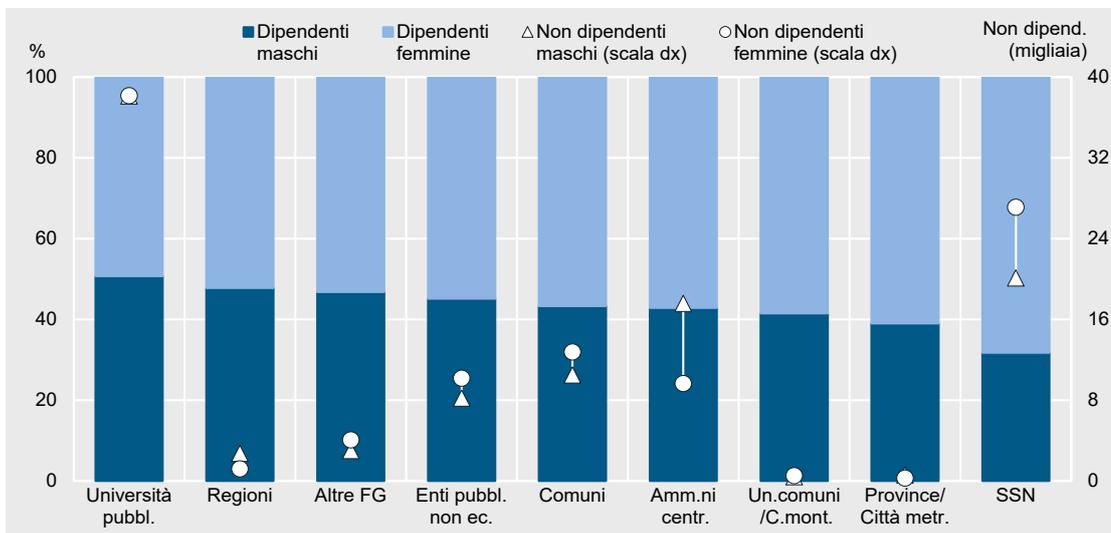
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.1.1



ISTITUZIONI PUBBLICHE, UNITÀ LOCALI E DIPENDENTI PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.1.2



PERSONALE IN SERVIZIO PER GENERE E TIPO DI CONTRATTO, PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI E ASSOLUTI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.1.3



1.2 I cambiamenti nel tempo

La numerosità, le dimensioni occupazionali e l'evoluzione delle istituzioni pubbliche (IP) riflettono le caratteristiche e i cambiamenti nell'assetto organizzativo dello Stato e delle altre forme di rappresentanza degli interessi di natura pubblica e, insieme, di aspetti a carattere statistico-normativo.

Nel 2020 in Italia erano attive 12.780 IP, circa 600 in più rispetto al 2011 (+4,7%). Alla base di questo incremento vi sono le modifiche introdotte dal Regolamento europeo sul sistema dei conti SEC 2010³, che hanno definito criteri più inclusivi nella definizione delle unità istituzionali nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche (Settore istituzionale S13) rispetto al precedente Regolamento, e il perfezionamento del processo statistico di integrazione di fonti amministrative, che ha migliorato la capacità di individuazione delle unità istituzionali (v. Appendice 1). In particolare, all'aumento ha contribuito l'inclusione nel perimetro PA di enti pubblici economici (aziende per l'edilizia residenziale e consorzi di bonifica e di sviluppo industriale), aziende speciali di servizi alla persona (ex IPAB) e aziende pubbliche di servizi, determinando la crescita del raggruppamento delle "altre forme giuridiche" per 618 unità. Seguono, con oltre 200 unità, gli ordini e i collegi professionali, e con poco più di 100 unità ciascuno, le unioni di comuni (per la condivisione crescente di alcuni servizi) e gli enti pubblici non economici (EPNE). D'altra parte, come riflesso delle politiche per la razionalizzazione dell'attività degli enti e dell'articolazione territoriale dei servizi, si è avuta una riduzione di circa 500 unità nel numero di comuni (174 in meno, il 2,2%), consorzi (-28,5%), comunità montane (-46,7%), ASL (-22,4%) e camere di commercio (-29,5%)⁴.

Le politiche di contenimento della spesa pubblica hanno ristrutturato il comparto nell'ultimo decennio, generando una diminuzione di quasi 6 mila unità locali (UL) delle IP rispetto al 2011 (pari a -5,4%), arrivando a 103.483 UL nel 2020⁵. I comuni e le scuole pubbliche, che insieme rappresentano oltre i due terzi delle unità locali delle IP sul territorio (v.1.3), hanno contribuito per più di 4 mila e 1.500 unità rispettivamente. Seguono, con oltre 1.200 UL, le province-città metropolitane, con una riduzione del 35% rispetto al 2011. Queste contrazioni sono state bilanciate però dalla crescita di oltre mille UL di altre forme giuridiche dovuto all'inclusione di nuove IP nel campo di osservazione.

Rispetto al 2011 il personale in servizio, costituito dal personale dipendente e non dipendente, è aumentato di 147 mila unità (+5,0%), grazie alla crescita dei contratti a tempo determinato (+58,9%) e al reclutamento di lavoratori non dipendenti (+59,1%). Per contro, i lavoratori con contratto a tempo indeterminato diminuiscono del 2,8%, per effetto delle limitazioni al turnover. Il contributo maggiore all'aumento di personale è dato dalla scuola (186 mila unità) grazie alle assunzioni nel biennio 2015-2017 seguite alla riforma del comparto⁶ e, nel 2020, per applicazione delle misure di contrasto alla pandemia. L'incremento delle università (32 mila unità) è interamente dato dal maggior ricorso al personale non dipendente. Gli enti del servizio sanitario nazionale (SSN), dopo un periodo di stagnazione fino al 2017, nel 2017-2020 registrano un incremento di personale effettivo (27 mila unità), anche in questo caso dovuto in gran parte alle assunzioni effettuate per far fronte alla pandemia da Covid-19. L'aumento di personale negli EPNE (22 mila unità) compendia l'effetto del potenziamento di alcune agenzie regionali e la variazione nell'attribuzione di forma giuridica per alcuni grandi enti. Diminuisce invece il personale impiegato nei ministeri (-36 mila unità) e quello di province e comuni, mentre aumentano i dipendenti delle comunità montane e unioni di comuni⁷ anche per effetto del ricollocamento del personale delle ex province.

3 Regolamento (Ue) n. 549/2013 (SEC 2010).

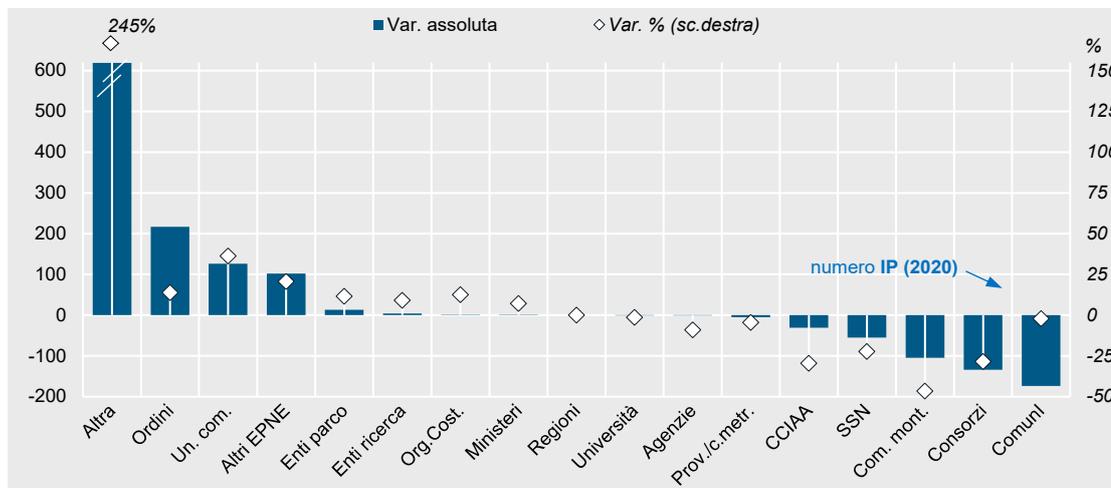
4 Delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 10 della legge n. 124 del 2015, contenuta nella legge di riordino della P.A.

5 Confronto effettuato a parità di campo di osservazione rispetto al Censimento delle IP del 2011. Sono escluse le UL all'estero rilevate dal Censimento permanente 2020.

6 Legge n.107 del 2015 (riforma della scuola) e legge n.232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017).

7 Legge n.56 del 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

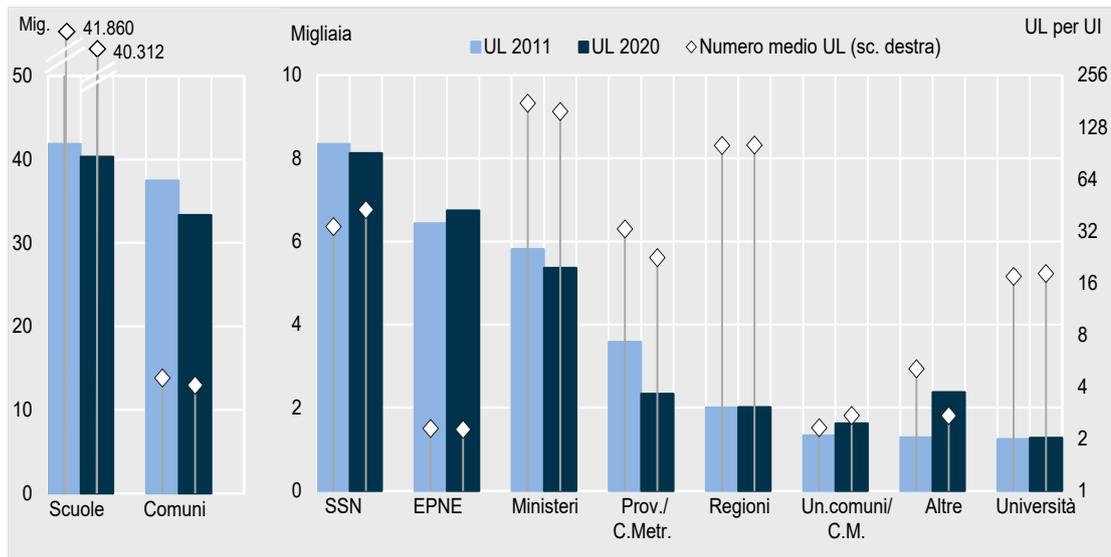
1. Le caratteristiche delle istituzioni pubbliche



ISTITUZIONI PUBBLICHE PER FORMA GIURIDICA. ANNI 2021 E 2001 (INDICE 2011=100, VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020 e 2011) (vedi note)

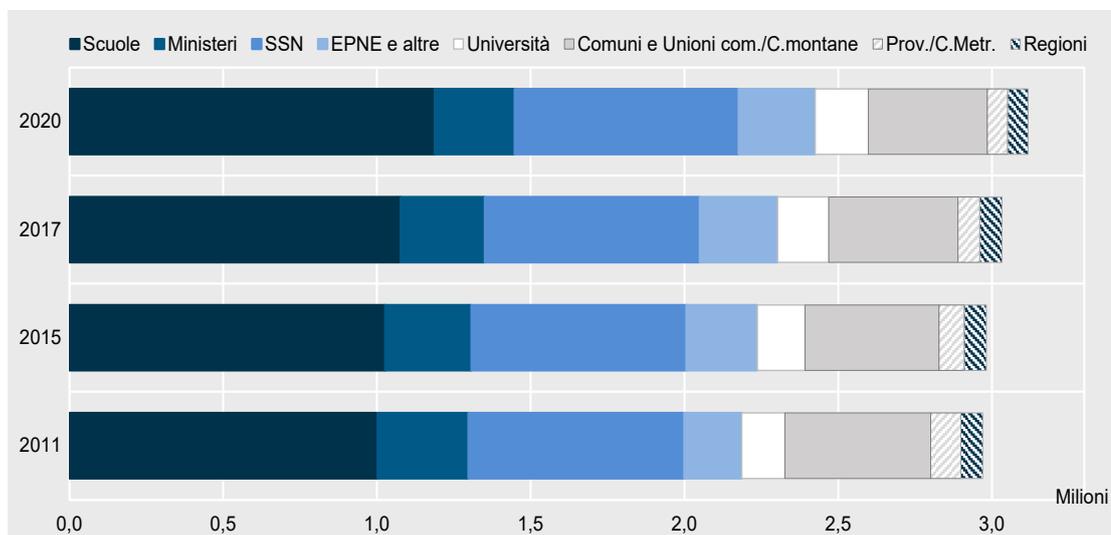
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.2.1



NUMERO DI UNITÀ LOCALI PER FORMA GIURIDICA (SCALA SINISTRA) E NUMERO MEDIO DI UNITÀ LOCALI PER UNITÀ ISTITUZIONALE (SCALA DESTRA). ANNI 2020 E 2011 (VALORI ASSOLUTI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020 e 2011)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.2.2



PERSONALE IN SERVIZIO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE. ANNI 2020, 2017, 2015 E 2011 (VALORI ASSOLUTI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020, 2017, 2015 e 2011)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.2.3



1.3 I dipendenti sul territorio

La distribuzione delle unità locali delle istituzioni pubbliche (IP) e l'entità dell'occupazione sul territorio riflettono l'organizzazione nell'erogazione di specifici servizi e, insieme, le caratteristiche del territorio in termini economici e di distribuzione spaziale della popolazione e delle imprese che fruisce di tali servizi.

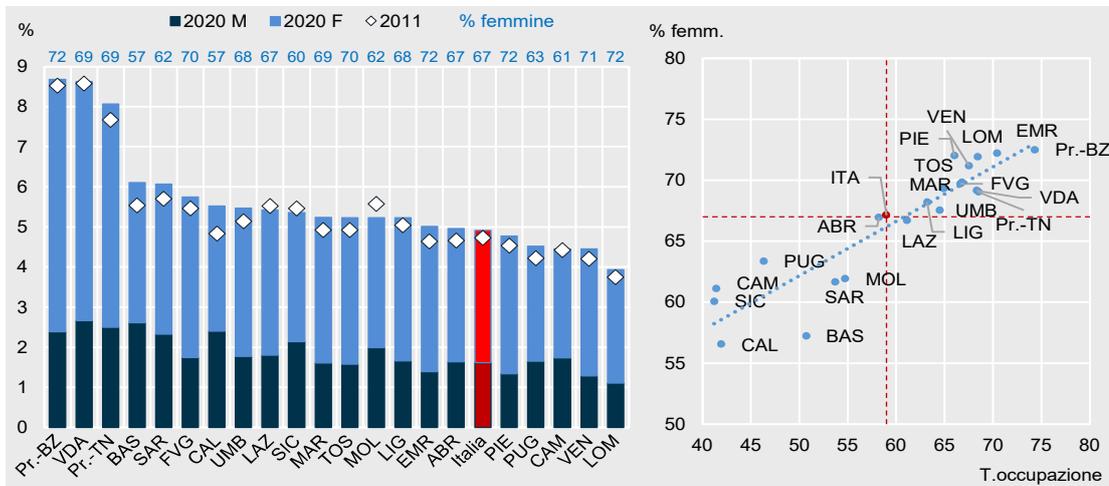
In Italia, la quota media di dipendenti pubblici in relazione alla popolazione residente è pari a 4,7 ogni 100 abitanti, con un massimo di 8,7 nella provincia autonoma di Bolzano e un minimo di 3,9 della Lombardia. In linea generale, i valori più elevati si riscontrano nelle regioni meno popolate e a statuto speciale, mentre i valori inferiori si riscontrano in quelle più popolate, con l'eccezione del Lazio, per la presenza dei ministeri e di numerosi altri enti nella capitale.

La presenza femminile nella pubblica amministrazione è maggioritaria: escludendo forze armate, di polizia e Capitanerie di porto (v.1.4) la percentuale di dipendenti donne risulta pari al 67,1% (il 58,9% includendo anche questi comparti - v.1.1). Sul territorio, questo dato compendia valori superiori al 70% nella provincia autonoma di Bolzano e nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e inferiori al 60% in Calabria e Basilicata. In termini generali, il tasso di femminilizzazione è direttamente proporzionale a quello di occupazione, evidenziando la maggiore appetibilità dell'impiego pubblico per gli occupati di genere maschile nelle regioni con tassi di occupazione più bassi.

Considerando la distribuzione spaziale, il 26,3% dei dipendenti pubblici italiani presta servizio nei comuni capoluogo di provincia/città metropolitana, il 45,3% negli altri comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti e il restante 28,4% nei comuni sotto i 20 mila abitanti. A livello regionale, l'ampia variabilità che emerge riflette le caratteristiche sia territoriali che amministrative: se in Veneto meno del 10% dei dipendenti lavora nei comuni capoluogo, nel Lazio la quota di dipendenti pubblici che lavora nella capitale è vicina al 63%. Considerando la dimensione demografica dei comuni sede di lavoro, i lavoratori pubblici che prestano servizio in comuni con meno di 20mila abitanti sono oltre i due terzi in Basilicata e meno del 12% nel Lazio. In termini assoluti, a causa della popolosità della regione, in Lombardia si concentra la quota maggiore di occupazione nel settore pubblico in Italia (quasi 400mila dipendenti), pur avendo la minore incidenza di personale occupato nella pubblica amministrazione rispetto alla popolazione residente.

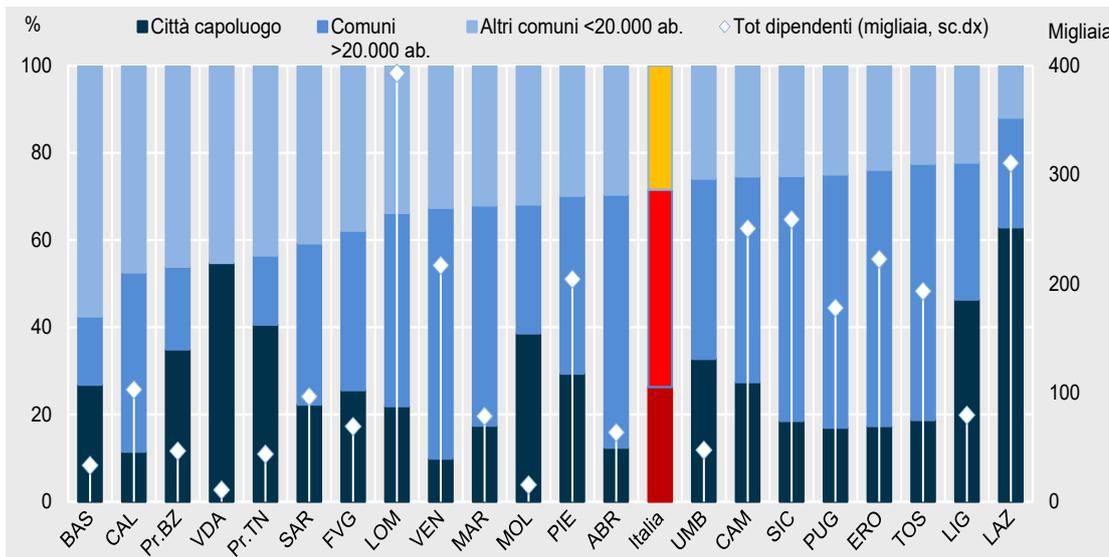
La nuova [mappatura delle aree interne](#) dell'Istat fornisce una classificazione dei comuni in base all'accessibilità dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità. L'offerta congiunta dei tre servizi identifica i comuni come poli e poli intercomunali. Tutti gli altri comuni, in base alla distanza da questi poli, vengono classificati in quattro fasce di distanza relativa crescente. Se osserviamo le istituzioni erogatrici dei servizi in oggetto – le aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN), le scuole e le università pubbliche – è possibile valutare l'accessibilità (e la domanda) relativa di questi servizi strategici. Nei comuni polo si concentrano l'85,4% delle unità locali di università e il 33,2% di quelle del SSN, mentre in quelli di cintura sono presenti il 37,8% delle scuole. La quota di unità locali diminuisce al crescere della distanza dai poli (fa eccezione della classe "Polo intercomunale", che si colloca in coda per via dell'esiguità del territorio ivi compreso). D'altra parte, l'incidenza degli addetti per 100 abitanti è pari a 8,4 nei comuni polo, ma è interessante notare come questa sia più elevata nei comuni periferici e ultra-periferici, con livelli rispettivamente di 6,1 e 5,3, rispetto a quelli classificati come cintura o intermedio (rispettivamente 3,0 e 3,7), evidenziando la presenza statale nell'erogazione dei servizi primari anche in territori più remoti.

1. Le caratteristiche delle istituzioni pubbliche



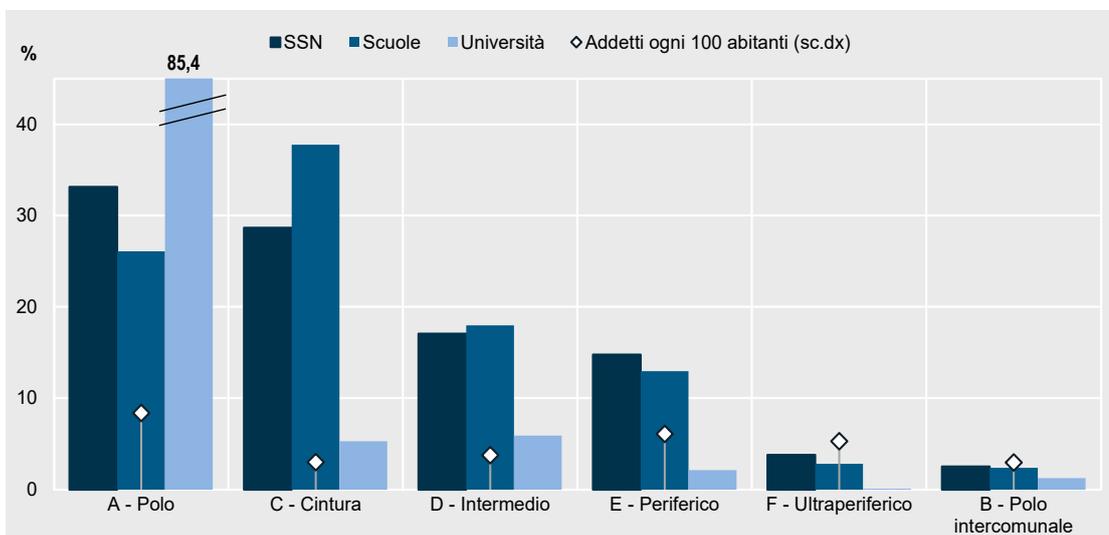
Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020 e 2011)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.3.1



Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.3.2



Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.3.3



1.4 Il personale in divisa

Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, a partire dalla prima edizione relativa al 2015, ha esteso il campo di osservazione alle forze armate, le forze di polizia e le Capitanerie di porto, secondo specifiche modalità condivise con i ministeri competenti. L'inclusione del *personale in divisa* nella rilevazione censuaria ha contribuito a delineare un quadro completo della struttura e delle caratteristiche della pubblica amministrazione nel suo complesso. I dati acquisiti forniscono la consistenza del personale, la sua distribuzione sul territorio nazionale come unità regionali e l'attività di formazione svolta.

Nel 2020 la consistenza complessiva di questi comparti era pari a 476.742 unità, corrispondenti al 14,0% dell'occupazione dipendente totale delle istituzioni pubbliche (IP) (v.1.1). Rispetto al 2015, il personale è diminuito di quasi 14mila unità, con riduzioni uniformi tra le singole forze (dal -2,0% per l'Arma dei Carabinieri, che assorbe il Corpo forestale⁸, al -4,2% della Guardia di finanza). Diversamente dalla maggioranza delle altre IP, la componente femminile è minoritaria e, nell'insieme, pari all'8,9% (42.326 unità), pure se in crescita in tutte le forze rispetto al 2015 (in totale di 1,9 punti percentuali, pari a +7.908 unità). Tra le diverse forze, varia dal 5,0% presso l'Arma dei Carabinieri al 16,5% presso la Polizia di Stato.

La distribuzione territoriale complessiva è rimasta stabile rispetto al 2015. In proporzione alla popolazione residente il Lazio, dove sono collocati i ministeri competenti, presenta la concentrazione di personale più elevata (17,6 per mille, più che doppia rispetto alla media nazionale) e la Lombardia la più bassa (il 4 per mille). Sottostante questa variabilità vi è la distribuzione di personale delle diverse forze, che segue esigenze di natura strategica nel caso della difesa, le necessità di controllo del territorio per le forze di sicurezza (con livelli più elevati nelle regioni meno densamente popolate, in quelle di frontiera, o con maggiori livelli di criminalità) e dello spazio marittimo per le Capitanerie. Inoltre, per le singole forze la distribuzione del personale nelle regioni può variare da un anno all'altro in funzione di necessità contingenti.

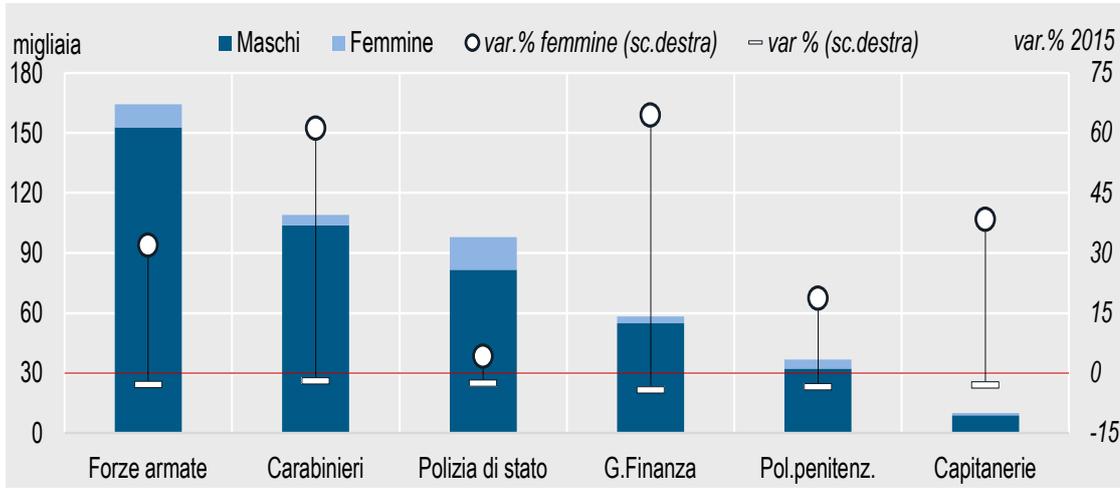
Nel 2020 i partecipanti ad attività di formazione sono stati 184.155, in diminuzione rispetto ai 208.339 del 2015 e pari a 38,6 partecipanti ogni 100 dipendenti (42,5 nel 2015). Alla riduzione del numero di partecipanti hanno contribuito sia la diminuzione di personale, sia il calo nell'organizzazione di attività formative nel 2020 osservato anche in altre amministrazioni (v.2.4), e che può essere associato alla situazione emergenziale determinata dalla pandemia da Covid 19. La partecipazione alla formazione è stata relativamente più diffusa, e crescente, tra i dipendenti della Guardia di finanza – con oltre 100 partecipanti per 100 dipendenti, contro circa 70 nel 2015 – e, a distanza, nelle forze armate, dove hanno seguito attività formative circa 40 dipendenti su 100, in diminuzione dai quasi 65 del 2015.

Le aree tematiche in cui si concentra di più la formazione⁹ sono diverse tra i singoli Corpi, in relazione alle attività istituzionali di ciascuno. Ad esempio, spicca per la Guardia di finanza l'area economico-finanziaria, invece esigua altrove. Molto rilevante per tutte le forze è l'area tecnico-specialistica, che contiene la sotto-area tematica *addestramento tecnico-specialistico di polizia e militare* e significativa è quella multidisciplinare, che include la *formazione iniziale (compreso l'addestramento di base e di mantenimento)*: le attività formative comprese in entrambe queste sotto-aree tengono conto delle specificità di ciascuna forza. Infine, l'area giuridico-normativa presenta valori molto elevati per la Guardia di finanza e le forze armate, e minori per le altre.

8 Il D.lgs. 19 agosto 2016 n.177 ha disposto l'unificazione del Corpo forestale dello Stato con l'Arma dei Carabinieri. Pertanto la componente del Corpo forestale dello Stato, rilevata come autonoma nella prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (riferita al 2015), è stata accorpata all'Arma dei Carabinieri per permettere i confronti con le successive edizioni della rilevazione censuaria.

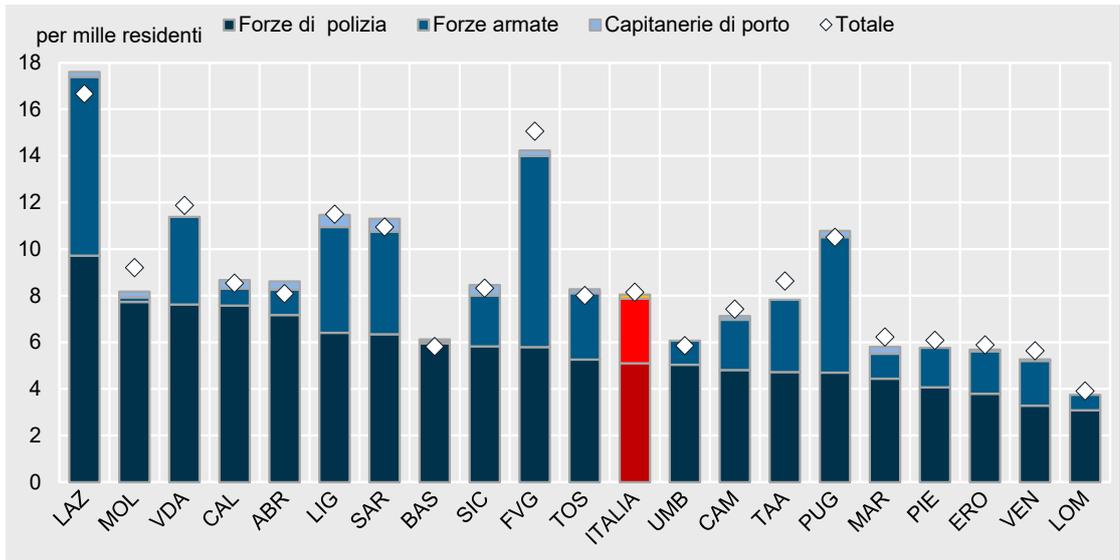
9 Qui accorpate in 5 categorie rispetto alle 11 rilevate, che scendono in dettaglio sugli argomenti e le abilità oggetto di formazione.

1. Le caratteristiche delle istituzioni pubbliche



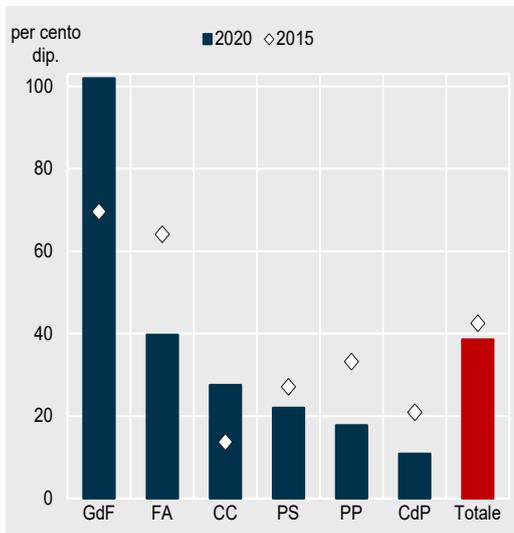
Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (2020, 2015)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.4.1

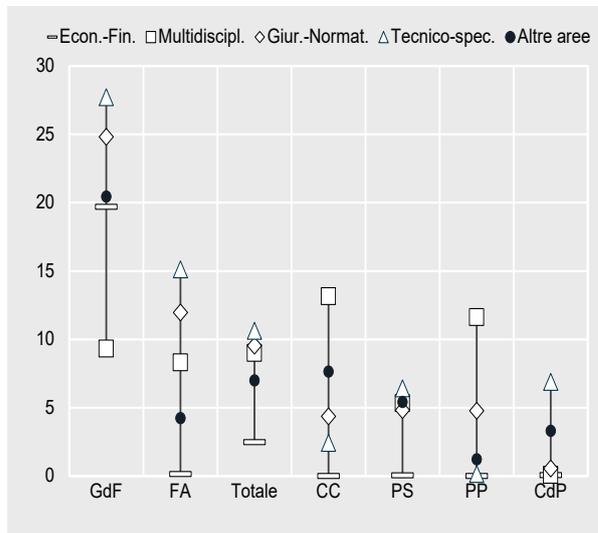


Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (2020, 2015)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.4.2



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (2020, 2015) (v. note al capitolo)



doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.4.3



1.5 Gli enti non territoriali

Le istituzioni pubbliche (IP) diverse dagli enti territoriali rappresentano il 32,4% del totale (4.139 unità) ma occupano 2,6 milioni di addetti, il 72,3% del personale in servizio nel settore pubblico ad esclusione dei comparti difesa e sicurezza (v.1.4). Ne fanno parte le amministrazioni e le agenzie statali, le università, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, ma anche una composita sottopopolazione racchiusa nelle due classi degli enti pubblici non economici e soprattutto delle *altre forme giuridiche* (v.1.1), che conta ben 3.844 unità istituzionali (il 92,9% delle IP non territoriali) e risulta essere l'unica in crescita dal 2011 al 2020 (+25,9%).

Le caratteristiche principali delle IP non territoriali possono essere lette attraverso le categorie di una nuova classificazione strutturale delle unità pubbliche, disponibile a partire dal censimento 2020¹⁰, che ne copre quasi il 95%. Di queste, il 54% svolge prevalentemente *funzioni pubbliche*, ossia esercita funzioni amministrative, normative, giurisdizionali per lo più attraverso l'emanazione di provvedimenti, come autorizzazioni, certificazioni, leggi e regolamenti, sentenze, ecc., mentre il 44% – in cui però presta servizio l'89,1% del personale – è impegnato nella produzione di servizi finali a individui e imprese (*servizi pubblici*), e il 2% eroga *servizi ausiliari*, ossia esegue prevalentemente attività tecnico-operative, amministrative, di coordinamento e rappresentanza a supporto di altre istituzioni nello svolgimento di servizi e funzioni pubbliche.

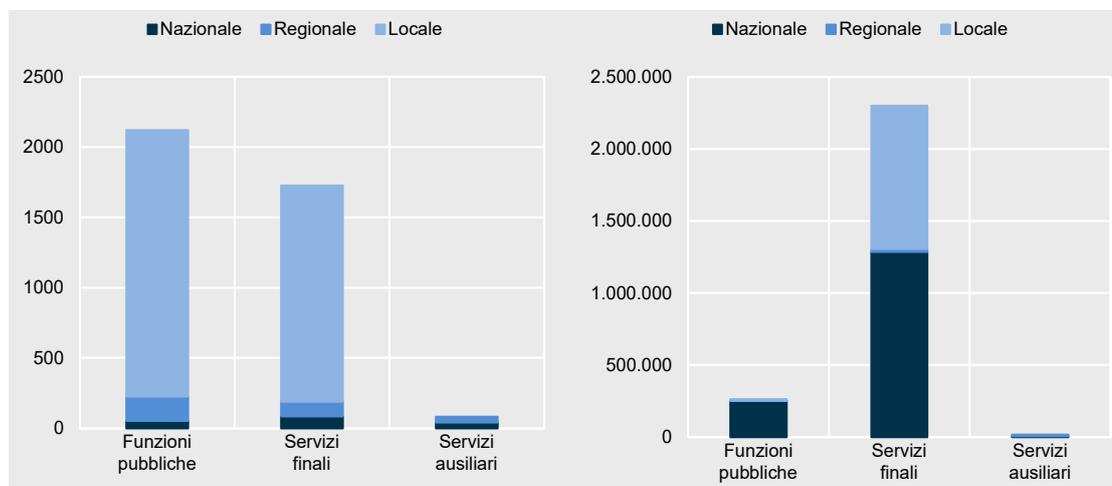
Con riferimento all'*ambito territoriale di competenza*, che delimita il principale bacino dei destinatari di servizi e funzioni¹¹, ben l'87,5% delle IP non territoriali riclassificate espleta la propria attività per un ambito locale, l'8,1% per un ambito regionale e solo il 4,4% nazionale. Queste ultime, tuttavia, assorbono quasi il 60% del personale, contro il 39% di quelle che operano in ambito locale.

Il genere di attività istituzionale svolta e l'ambito territoriale di competenza influenzano la dimensione media delle istituzioni pubbliche non territoriali, che può considerarsi una proxy della loro complessità organizzativa. Gli enti di maggiore dimensione media e complessità organizzativa sono quelli di ambito nazionale impegnati nello svolgimento di funzioni pubbliche (organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, agenzie dello stato, e authority) e servizi finali (il Ministero dell'Istruzione, a cui fanno capo come unità locali le scuole pubbliche, gli enti di previdenza e assistenza, gli enti di ricerca e i consorzi interuniversitari), oltre ad alcuni enti di ambito locale che erogano servizi finali (aziende sanitarie locali, ospedali e università). La rilevanza dei compiti istituzionali e/o l'ampiezza del territorio di competenza di queste istituzioni ne condizionano l'assetto organizzativo, a favore di una struttura di tipo divisionale. La dimensione media e la complessità organizzativa sono inferiori nelle istituzioni erogatrici in ambito regionale di servizi finali (enti strumentali o a controllo delle regioni per i servizi pubblici, istituti zooprofilattici sperimentali) e ausiliari (agenzie sanitarie e per la protezione dell'ambiente). Gli enti che erogano servizi finali in ambito locale (enti strumentali di enti territoriali per i servizi pubblici, aziende pubbliche di servizi alla persona, enti parco nazionali), con una scala di utenza ridotta e/o la possibilità di integrare alcune prestazioni con quelle erogate in ambito regionale, hanno dimensioni e organigrammi ancora più contenuti, compensati da una diffusione capillare sul territorio delle relative unità istituzionali. Infine, gli enti dalle dimensioni e articolazioni organizzative mediamente minori sono quelli dedicati alla esecuzione di funzioni pubbliche in ambito regionale e locale (enti di governo regionale e locale dei servizi idrici e dei rifiuti integrati, automobile club provinciali, ordini e collegi professionali regionali e provinciali).

10 Istituto Nazionale di statistica - Istat. 2023 *Il censimento permanente delle istituzioni pubbliche. Registri e rilevazione censuaria multiscopo*: cap.6 "Una nuova classificazione giuridico-funzionale e territoriale delle istituzioni pubbliche: caratteristiche e applicazioni". *Lecture Statistiche - Metodi*. Roma, Italia: Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/289106>.

11 L'ambito territoriale di competenza è individuato a prescindere dal rango amministrativo dell'istituzione considerata, il quale può essere anche superiore (come nel caso, per esempio, di un ente di livello nazionale o regionale che svolge la propria attività solo con riferimento a un ambito territoriale provinciale, quindi locale).

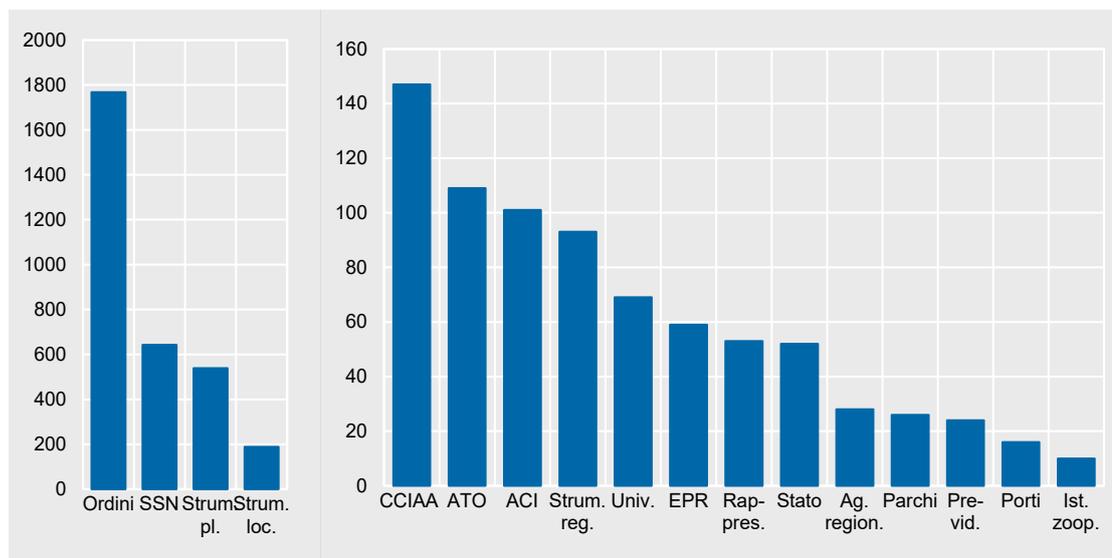
1. Le caratteristiche delle istituzioni pubbliche



ENTI NON TERRITORIALI E PERSONALE IN SERVIZIO, PER AMBITI TERRITORIALI E GENERE DI ATTIVITÀ. ANNO 2020 (VALORI ASSOLUTI E MILIONI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

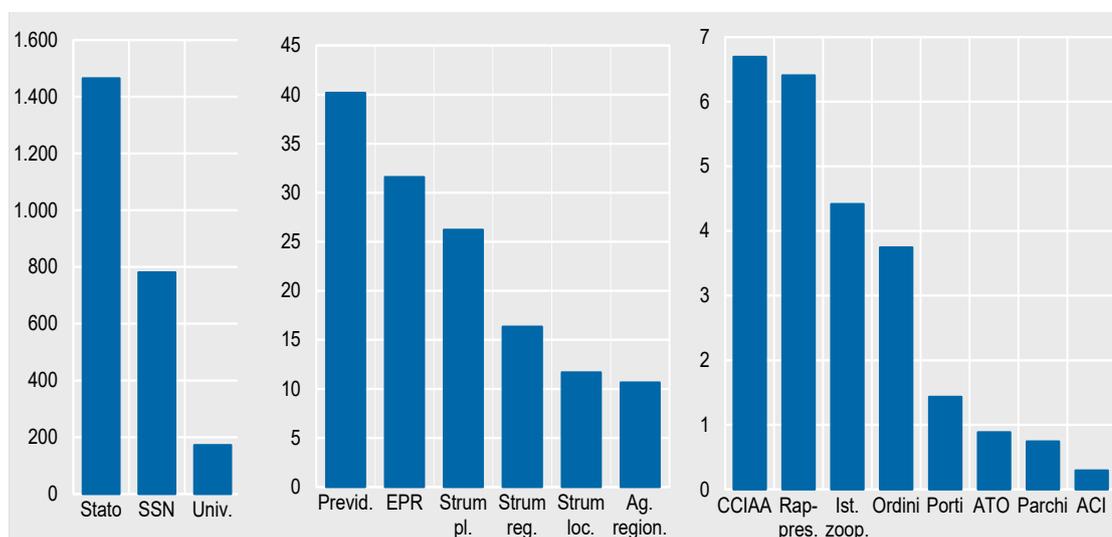
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.5.1



ENTI NON TERRITORIALI PER CLASSI GIURIDICO-FUNZIONALI E TERRITORIALI AGGREGATE. ANNO 2020 (VALORI ASSOLUTI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020) (per la legenda, vedi note al capitolo)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.5.2



PERSONALE IN SERVIZIO NEGLI ENTI NON TERRITORIALI PER CLASSI GIURIDICO-FUNZIONALI E TERRITORIALI AGGREGATE. ANNO 2020 (VALORI IN MIGLIAIA)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020) (per la legenda, vedi note al capitolo)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.1.5.3

Note al Capitolo 1

1.1 Occupazione nelle amministrazioni pubbliche sul totale dell'occupazione

Per le definizioni Ocse, si veda: OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.

1.4 Abbreviazioni utilizzate

GdF	Guardia di finanza
FA	Forze armate
PS	Polizia di Stato
PP	Polizia penitenziaria
CdP	Capitanerie di porto

1.5 Legenda delle classi giuridico-funzionali e territoriali aggregate

Sigla	Descrizione
ACI	Automobile club provinciali
Ag. region.	Agenzie regionali sanitarie e per la protezione dell'ambiente (ARS, ARPA)
ATO	Enti per il governo locale e regionale dei servizi idrici e dei rifiuti integrati
CCIAA	Camere di commercio e Aziende speciali camerale
EPR	Enti pubblici di ricerca (sono compresi i consorzi interuniversitari)
Ist. zoop.	Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS)
Ordini	Ordini e collegi professionali regionali e provinciali
Parchi	Enti parco nazionali
Porti	Autorità di sistema portuale
Previd.	Enti nazionali di previdenza e assistenza
Rappres.	Associazioni nazionali e regionali per la rappresentanza di enti pubblici
SSN	ASL e Ospedali, ASP ed ex IPAB (sono esclusi gli Istituti Zooprofilattici sperimentali)
Stato	Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale, Presidenza del consiglio o ministero, Agenzia dello Stato e archivi notarili
Strum. loc.	Enti strumentali di singoli enti territoriali per i servizi locali
Strum. pl.	Enti strumentali pluripartecipati da enti territoriali per i servizi locali
Strum. reg.	Enti strumentali o a controllo pubblico di singole regioni per i servizi regionali
Univ.	Università

CAPITOLO 2

LE RISORSE UMANE*

* Alla stesura di questo capitolo hanno contribuito: **Ciro Baldi (2.3)**, **Elisa Berntsen (2.4)**, **Damiana Cardoni (2A.1)**, **Francesca Ceccato (2.1, 2.3)**, **Maria Carla Congia (2.1, 2.3)**, **Alessandra Fiori (2.3)**, **Francesco Gaudio (2.2)**, **Maura Steri (2A.1)**, **Ilaria Straccamore (2.4)**.

2.1 Il livello di istruzione e l'età dei dipendenti

Il capitale umano del settore pubblico è cruciale per un'adeguata offerta di servizi pubblici e per il loro sviluppo qualitativo. In Italia, tuttavia, le politiche di contenimento della spesa per il personale attuate dai primi anni Duemila – con un lungo periodo di limitazioni alle assunzioni (cd. *blocco del turnover*) – e l'aumento dell'età pensionabile hanno rappresentato un freno all'accesso di nuove coorti tipicamente più istruite, e portato a un invecchiamento consistente del personale, anche rispetto al contesto internazionale (v. Istat, [Rapporto Annuale 2022](#), par.1.5).

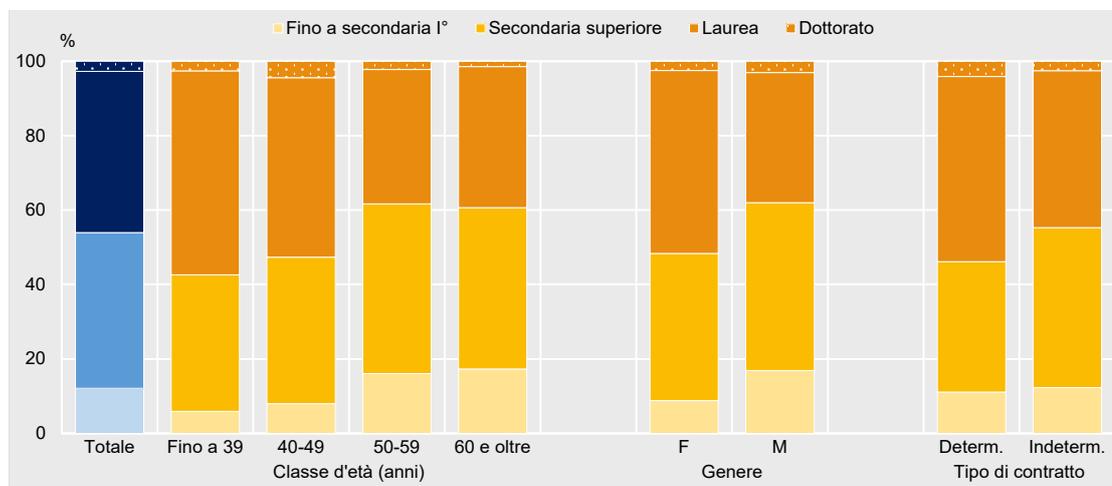
Attraverso l'utilizzo integrato dei dati dei Registri statistici dell'Istat (Registro tematico del lavoro-RTL, Registro di base degli individui-RBI e Registro di base delle istituzioni pubbliche) è possibile offrire un quadro dell'istruzione dei dipendenti delle singole istituzioni, congiuntamente alle caratteristiche degli individui e delle posizioni lavorative.

L'età media dei dipendenti del settore pubblico ha raggiunto i 48,8 anni nel 2020 (contro 42,8 per i dipendenti del settore privato extra-agricolo). Le istituzioni in cui si riscontra l'età media più bassa (46,3 anni) sono le amministrazioni statali (al netto della scuola pubblica), dove le funzioni di difesa e di pubblica sicurezza, che tipicamente contribuiscono ad alimentare la domanda di lavoratori più giovani, hanno anche beneficiato di deroghe al blocco del turnover. Negli enti locali e negli altri enti si registra, invece, l'età media più elevata (rispettivamente 51,1 e 51,2 anni).

Nonostante l'età media avanzata, i dipendenti delle istituzioni pubbliche sono più istruiti di quelli del settore privato. Nel 2020, il 46,0% aveva almeno una laurea di primo livello e l'87,9% almeno il diploma di scuola secondaria superiore (contro rispettivamente il 16,2% e il 62,1% dei dipendenti del settore privato extra-agricolo). Il grado di istruzione è più elevato tra i giovani e decresce nelle classi di età più adulta: i laureati rappresentano il 57,4% tra i lavoratori che hanno un'età inferiore ai 40 anni, contro il 38,3% dai 50 ai 59 anni e il 39,3% dai 60 in su. L'incidenza di dipendenti con almeno una laurea è nettamente superiore tra le femmine (il 51,7%) piuttosto che tra i maschi (il 38,1%). Considerando la posizione lavorativa, tra i lavoratori con contratto a tempo determinato, mediamente più giovani, ha almeno la laurea il 53,9%, contro il 44,7% tra quelli con contratto a tempo indeterminato.

Le funzioni svolte dalle diverse istituzioni pubbliche influenzano in misura rilevante la struttura occupazionale per titolo di studio. Come atteso, i dipendenti delle università mostrano il livello di istruzione medio più elevato, con oltre il 70% in possesso di almeno la laurea, dei quali circa la metà ha un dottorato di ricerca. Il livello di istruzione è mediamente elevato anche nella scuola statale e nel servizio sanitario nazionale, dove oltre 1 dipendente su 2 è in possesso di un titolo terziario (rispettivamente 56,6% e 55,9%). Nelle amministrazioni locali, invece, la quota di personale con almeno la laurea è decisamente più bassa e pari al 33,4%.

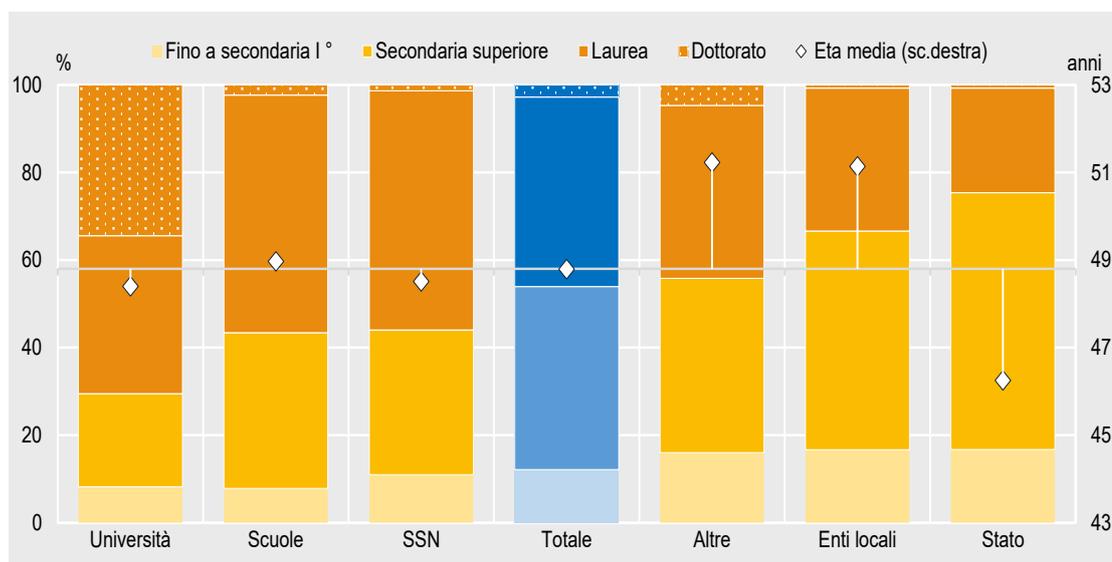
Con riferimento alle amministrazioni comunali, che rappresentano circa il 10% dell'occupazione pubblica nazionale (v.1.1) con diffusione capillare sul territorio, è possibile considerare l'effetto della dimensione locale sulla struttura dei dipendenti per livello di istruzione. L'incidenza dei dipendenti comunali con almeno la laurea è pari in media al 31,1%, ma presenta una variabilità molto elevata, passando dal 40,1% in Emilia-Romagna al 16,7% in Sicilia, con un'incidenza molto bassa di laureati anche nelle amministrazioni comunali di Calabria, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige/Südtirol. Inoltre, l'incidenza dei laureati sui dipendenti cresce sensibilmente con la dimensione demografica dei comuni, passando dal 25,4% nei comuni con meno di 5 mila residenti al 34,9% in quelli con 100 mila e oltre.



DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE PER TITOLO DI STUDIO E CLASSE DI ETÀ, GENERE, TIPO DI CONTRATTO. ANNO 2020 (COMPOSIZIONE %)

Fonte: Istat, Registro Tematico del Lavoro, Registri base di individui e istituzioni pubbliche

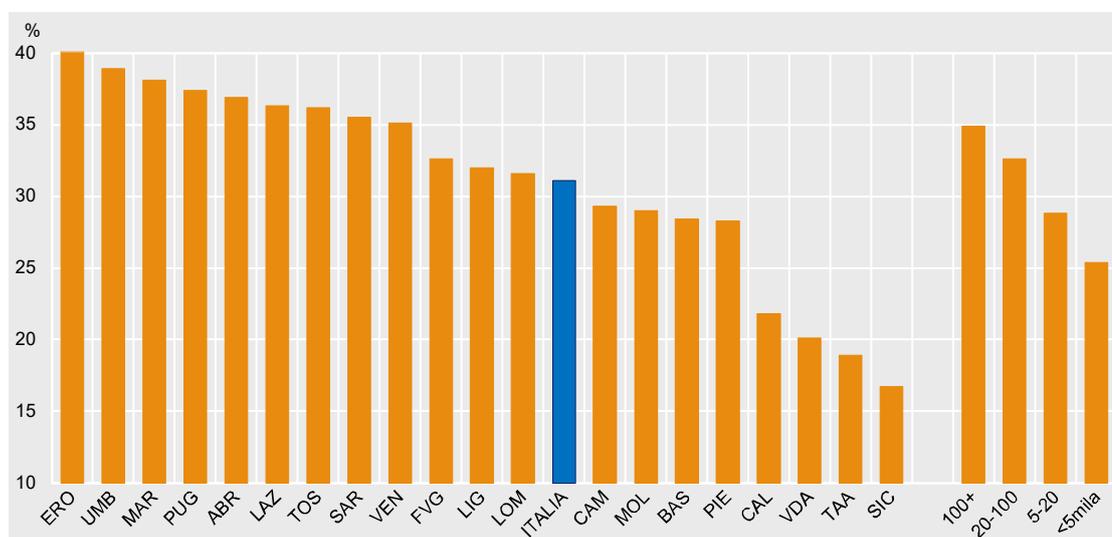
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.1.1



DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE ED ETÀ MEDIA, PER TITOLO DI STUDIO E FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (COMPOSIZIONE %, ETÀ IN ANNI)

Fonte: Istat, Registro Tematico del Lavoro, Registri base di individui e istituzioni pubbliche

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.1.2



DIPENDENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI CON ALMENO LA LAUREA, PER REGIONE E NUMERO DI RESIDENTI DEL COMUNE. ANNO 2020 (INCIDENZA %)

Fonte: Istat, Registro Tematico del Lavoro, Registri base di individui e istituzioni pubbliche

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.1.3

2.2 L'invecchiamento e il turnover del personale nei comuni

Le amministrazioni comunali sono la componente maggioritaria delle istituzioni pubbliche (IP) (61,8%) ma occupano poco più di un decimo del personale (v.1.1). I comuni si caratterizzano per l'erogazione di servizi di prossimità, che assolvono importanti funzioni inerenti alla vita dei cittadini. Tuttavia, negli ultimi anni si segnala una contrazione delle risorse umane disponibili e una quota crescente di dipendenti anziani.

In un solo decennio (2011-2021) nei comuni si è registrata una perdita complessiva di circa 80mila dipendenti (-20%), più accentuata nel Mezzogiorno (-24,3%) rispetto al Centro-Nord (-17,8%). Si è passati da una media di 50 unità per Comune a 42 (da 69 a 62 ogni 10mila abitanti), e la quota a tempo pieno si è ridotta dall'89,2% all'83%. La principale determinante di tale riduzione – che riguarda sia la quota in organico (-19,6%) che quella flessibile (-48,6%) – è rappresentata dal blocco del *turnover*, che ha caratterizzato buona parte del periodo indicato (fino al 2018), limitando il fisiologico avvicendamento del personale (v.2.1). Non a caso, nei comuni la componente contrattualizzata in quella fase ha una consistenza relativa molto modesta: dal 2011 al 2015, appena il 5,4% del totale (12% nelle restanti IP). Il successivo allentamento dei vincoli ha consentito un ingresso più sostenuto di nuove leve, benché ancora di minore intensità nei comuni, dove attualmente oltre il 70% dei dipendenti ha iniziato questo lavoro prima del 2010 (contro circa il 60% nelle restanti IP)¹.

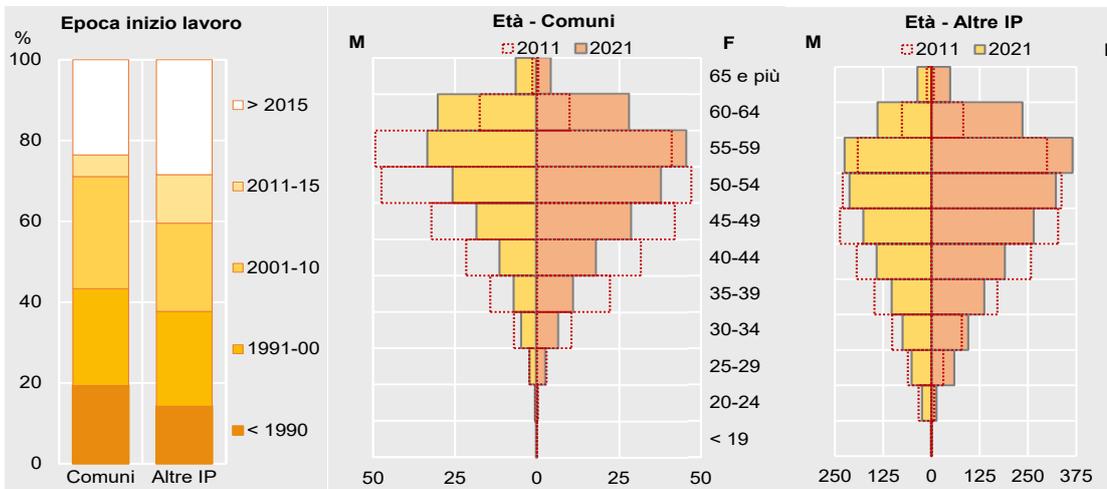
L'insieme di questi fenomeni, unitamente alle restrizioni ai requisiti per l'accesso alla pensione intervenute nel 2011, ha accentuato l'invecchiamento e confermato la femminilizzazione degli organici comunali (56,5% del totale). La struttura per età a piramide rovesciata e il netto restringimento della base testimoniano la bassa consistenza delle fasce giovanili e il rilievo crescente di quelle più anziane. Nel 2021, soltanto l'1,9% dei dipendenti dei comuni aveva un'età inferiore ai 30 anni, e poco più del 10% ne aveva meno di 40 (circa il 15% nel 2011), mentre gli ultrasessantenni sono passati dal 7,3 (2011) al 21,4% (2021). Queste tendenze sono meno accentuate nel resto delle IP, dove nel 2021 ha meno di 40 anni il 19,2% e gli ultrasessantacinquenni sono il 15,8%.

La senilizzazione degli organici comunali è generalizzata: a livello nazionale, tra il 2011 e il 2021 l'età media è cresciuta da 49,5 a 52,3 anni, e oggi è particolarmente elevata in alcune regioni del Mezzogiorno, sfiorando il 57 anni in Sicilia, e avvicinandosi ai 55 in Calabria, Campania e Molise. L'età media è cresciuta molto rapidamente anche in alcune regioni del Nord (quasi 4 anni in Veneto e in Trentino-Alto Adige, 3,5 in Lombardia), pur restando più bassa della media nazionale.

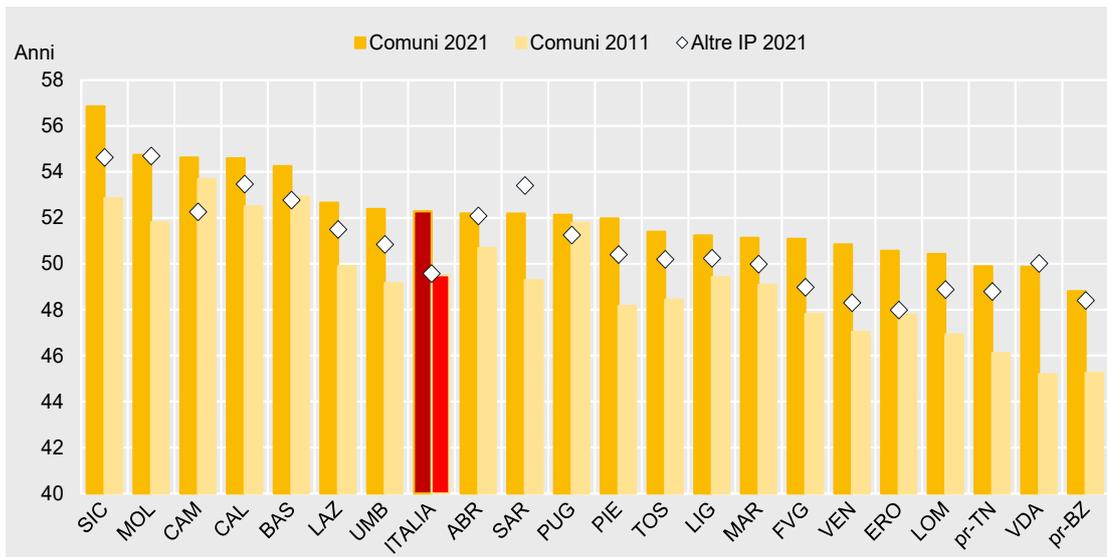
Se si osserva la distribuzione dei canali specifici del reclutamento e delle cessazioni, è possibile comprendere meglio le determinanti e gli esiti di tali divari territoriali. Riguardo alle assunzioni, il concorso pubblico è la modalità tipica, prevalente nel Centro-Nord, ma non nel Mezzogiorno, data la particolare consistenza dei processi di stabilizzazione (il 36,2%), con sanatorie di bacini di precariato storico, *in primis* Lavori di pubblica utilità (LPU) e Lavori socialmente utili (LSU), e quindi di lavoratori per definizione non più giovani: ciò spiega in certa misura la maggiore anzianità osservata. La struttura demografica molto matura, insieme alla scarsità di alternative di mobilità e sul mercato del lavoro locale, si riflettono nel peculiare rilievo di cessazioni dovute al raggiungimento dei requisiti pensionistici nei comuni del Sud e delle Isole rispetto a quelli del Centro e, soprattutto, del Nord.

¹ Nei comuni il tasso di turnover (rapporto percentuale tra saldo e addetti), segnala perdite consistenti già nel 2011 (-2,5%), a fronte di un guadagno, seppur basso, del restante settore pubblico (0,2%). D'altra parte nello stesso anno l'indice di ricambio (rapporto percentuale tra nuovi assunti e cessati), segnala una sostituzione media pari alla metà del personale cessato (0,5), a fronte di una riduzione modesta (0,9) riscontrata nelle restanti IP. Solo negli anni più recenti si osserva un graduale restringimento della forbice fra assunti e cessati anche per le amministrazioni comunali.

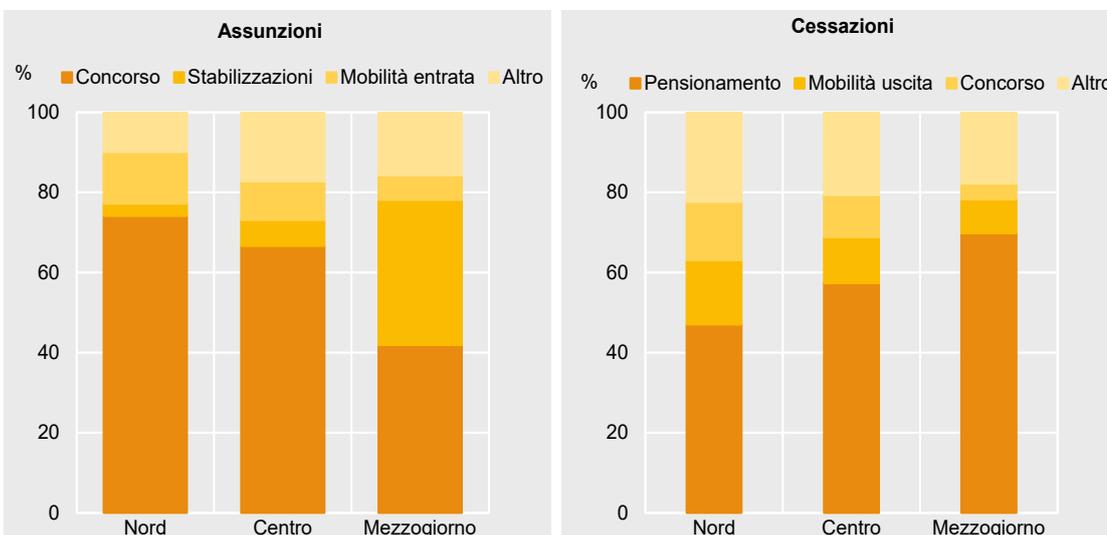
2. Le risorse umane



EPOCA DI INIZIO LAVORO NEL 2021 E PIRAMIDI DELLE ETÀ RELATIVE AL PERSONALE IN ORGANICO NEI COMUNI E NELLE ALTRE IP. ANNI 2011 E 2021 (VALORI PERCENTUALI E MIGLIAIA DI UNITÀ)



ETA' MEDIA DEL PERSONALE IN ORGANICO NEI COMUNI E NELLE ALTRE IP, PER REGIONE. ANNI 2011 E 2021 (VALORE IN ANNI)



ASSUNZIONI E CESSAZIONI DEL PERSONALE IN ORGANICO NEI COMUNI PER RIPARTIZIONE. ANNO 2021 (VALORI PERCENTUALI)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.2.1

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.2.2

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.2.3

2.3 La mobilità territoriale

In Italia la mobilità territoriale della popolazione per motivi di lavoro – in genere dal Mezzogiorno al Nord e dalle aree rurali verso i centri urbani più dinamici – rappresenta un fenomeno a tutt’oggi molto diffuso. Nel caso delle istituzioni pubbliche, è possibile tracciarne le caratteristiche grazie all’integrazione tra fonti e, in particolare, allo sviluppo dei registri statistici sugli individui, del lavoro e delle istituzioni pubbliche, in abbinamento con le informazioni raccolte dalla rilevazione censuaria sulle istituzioni pubbliche.

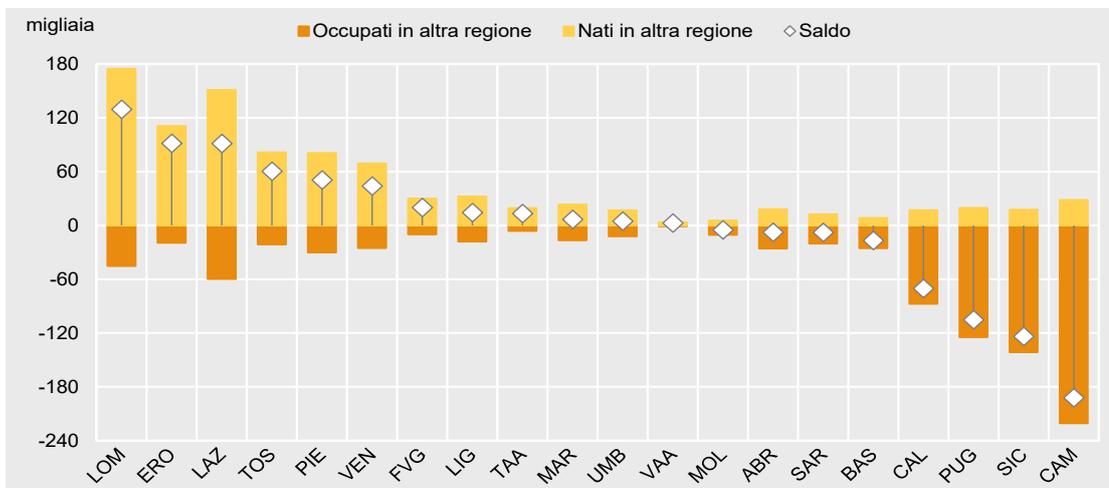
In complesso, il 28% dei dipendenti del settore pubblico nel dicembre 2020 lavorava in una regione diversa da quella di nascita, con differenze influenzate dalle caratteristiche del territorio in termini di struttura produttiva, delle istituzioni pubbliche di appartenenza e dei lavoratori stessi.

Le regioni più attrattive sono localizzate prevalentemente al Nord, con la Lombardia e l’Emilia-Romagna che presentano il saldo positivo più elevato tra il numero di entrati nella regione e quello degli usciti. Il Lazio, sebbene risulti essere la seconda regione dopo la Lombardia per numero di entrati, presenta anche un consistente contingente di nati che lavorano in un’altra regione. Tutte le regioni del Mezzogiorno presentano invece saldi negativi, fino a poco meno di 200 mila unità nel caso della Campania. L’elevata mobilità territoriale determina un’incidenza dei nati in altra regione tra i lavoratori del settore pubblico molto differenziata tra regioni. In Emilia-Romagna quasi la metà dei dipendenti delle istituzioni pubbliche proviene da altre regioni, e quote comprese tra il 30 e il 40 per cento si riscontrano in quasi tutte le altre regioni settentrionali e centrali. Nelle regioni meridionali l’incidenza di dipendenti pubblici provenienti da altre regioni è decisamente inferiore, con i valori più bassi in Sicilia (6,0%), Puglia (9,1%), Campania (10,0%) e Sardegna (11,0%).

La quota più elevata di lavoratori dipendenti che provengono da un’altra regione (35%) è assorbita dalle amministrazioni statali (comprese le forze armate e di polizia), dove ben la metà dei dipendenti è nato in una regione diversa da quella di lavoro. A seguire, le scuole statali assorbono un terzo dei lavoratori che provengono da altra regione, che rappresentano il 26,6% del personale. Negli enti del servizio sanitario nazionale (SSN) si colloca una quota pari al 15,2% dei lavoratori interessati da mobilità tra regioni, i quali costituiscono il 21,7% del totale dei dipendenti del comparto. Quote meno rilevanti vengono assorbite dagli enti locali (15,2%) e dalle università (3,2%), ma con incidenze molto diverse: la quota di personale nato in una regione diversa dalla sede di lavoro raggiunge infatti il 28,1% nel caso dell’università, mentre è solo del 14% negli enti locali.

I lavoratori dipendenti maschi si muovono di più (33,5%) rispetto alle colleghe (24,1%) ma, data la prevalenza femminile tra i dipendenti pubblici, i due gruppi di *nati fuori regione* hanno consistenza simile. Inoltre, l’incidenza dei lavoratori trasferiti decresce all’aumentare dell’età (sull’età, v.2.1, 2.2): dal 40,3% per i dipendenti fino a 39 anni, si abbassa al 30,4% per i lavoratori tra i 40 e i 49 anni, per attestarsi intorno al 20% per i dipendenti con almeno 50 anni. È anche possibile che i lavoratori più anziani abbiano avuto esperienze di mobilità territoriale interregionale, ma siano tornati nella regione di origine.

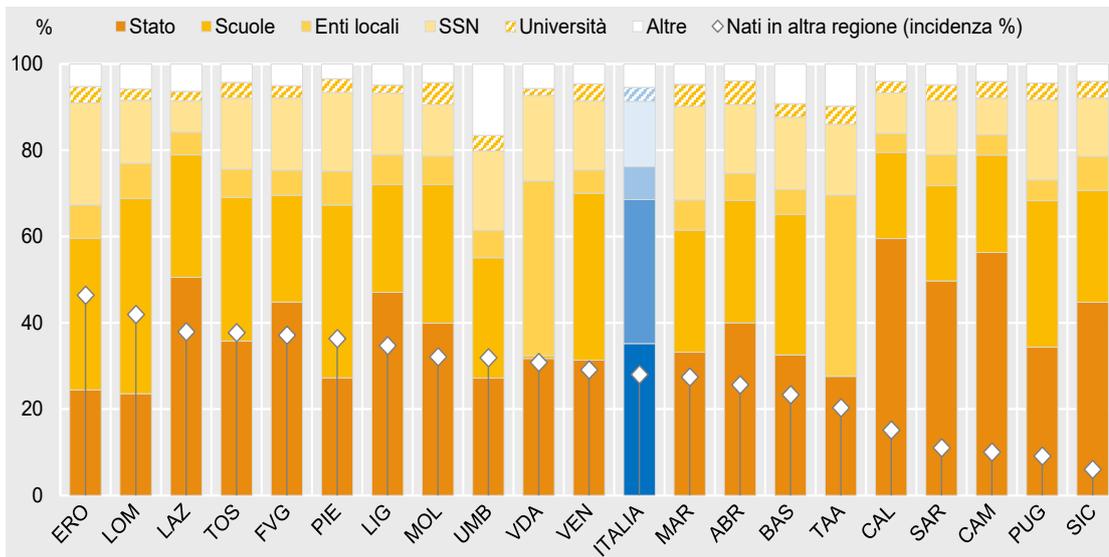
2. Le risorse umane



DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE NATI O OCCUPATI IN REGIONI DIVERSE E SALDI, PER REGIONE. ANNO 2020 (VALORI IN MIGLIAIA)

Fonte: Istat, Reg. Tematico del Lavoro, Registri base degli individui e delle IP, Cens. delle IP

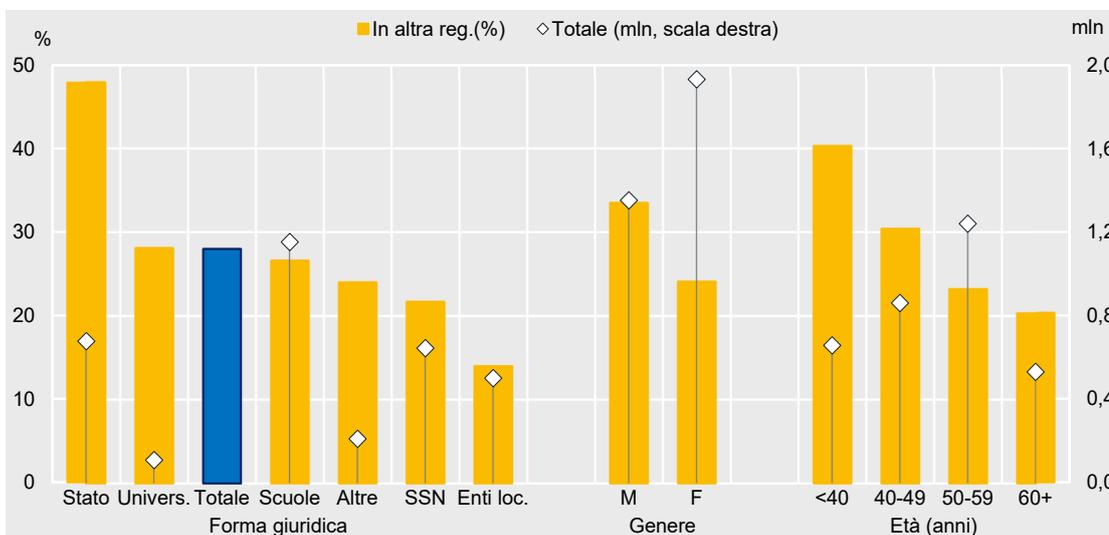
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.3.1



DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE OCCUPATI IN UNA REGIONE DIVERSA DA QUELLA DI NASCITA, PER REGIONE DI LAVORO E FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (COMPOSIZIONE %, INCIDENZA %)

Fonte: Istat, Reg. Tematico del Lavoro, Registri base degli individui e delle IP, Cens. delle IP

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.3.2



DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE OCCUPATI IN UNA REGIONE DIVERSA DA QUELLA DI NASCITA E DIPENDENTI TOTALI, PER FORMA GIURIDICA, GENERE E CLASSE DI ETÀ. ANNO 2020 (INCIDENZA %, VALORI IN MILIONI)

Fonte: Istat, Reg. Tematico del Lavoro, Registri base degli individui e delle IP, Cens. delle IP

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.3.3

2.4 La formazione

La formazione e lo sviluppo delle competenze giocano un ruolo strategico per la creazione di capitale umano, a sua volta strumentale per il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni e la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese (sul livello di istruzione dei dipendenti, v.2.1). Lo sviluppo delle competenze nelle istituzioni pubbliche (IP) rappresenta pertanto una delle principali direttrici dell'impianto riformatore avviato dal PNRR.

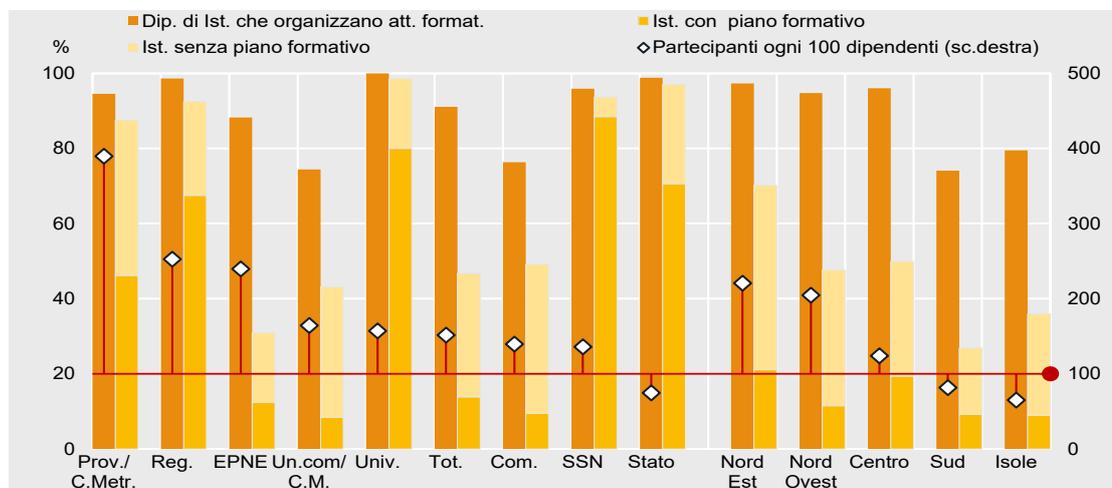
I dati della rilevazione censuaria del 2020 tracciano un quadro completo sulle aree tematiche in cui si articola l'offerta formativa erogata ai dipendenti pubblici nell'anno dell'emergenza sanitaria e sui relativi volumi di formazione in termini di numero di attività, ore e partecipanti. Nel 2020, solo il 46,7% delle amministrazioni ha organizzato attività di formazione per il proprio personale e appena il 13,8% disponeva anche di un piano formativo. Tuttavia, le IP che hanno organizzato attività formative rappresentavano il 91% dell'occupazione complessiva. La diffusione della formazione, infatti, è direttamente proporzionale alla classe dimensionale e alle capacità organizzative delle IP: supera il 94% tra le amministrazioni centrali, le università e le aziende sanitarie (oltre il 70% di queste IP si era dotata anche di un piano formativo), mentre scende al 31% tra gli enti pubblici non economici (dove poco più di 1 su 10 elabora e adotta un piano per la formazione). D'altra parte, la diversa diffusione della formazione tra le categorie di IP non sempre corrisponde alla diffusione tra il personale. Nel complesso, i partecipanti² ad attività formative nel 2020 sono stati 152 ogni 100 dipendenti (162 ogni 100 dipendenti nel 2017), con un massimo di 390 nelle province e città metropolitane, e un minimo di 75 nelle Amministrazioni dello Stato. A livello territoriale, le istituzioni pubbliche più attive nell'organizzare e pianificare le attività di formazione sono quelle del Nord-est che registrano anche la maggiore partecipazione (221 partecipanti ogni 100 dipendenti) quasi 3 volte superiore a quella delle IP del Mezzogiorno.

Sul piano dei contenuti, la partecipazione all'attività formativa si concentra nelle aree tematiche giuridico-normativa (44,5%) e tecnico-specialistica (30,1%) mentre la formazione in materia di ICT per lo sviluppo delle competenze digitali ha riguardato solo il 6,4% dei partecipanti. Marcate le differenze in base alla tipologia istituzionale e all'area geografica. Nelle aziende sanitarie quasi la metà dei partecipanti è coinvolto nella formazione di tipo tecnico specialistico (49,8%) mentre si rilevano meno di 2 partecipanti su 100 nell'area informatica, manageriale e di comunicazione. Nelle amministrazioni dello Stato i partecipanti sono maggiormente distribuiti tra le diverse aree tematiche, con maggiore presenza rispetto alla media nell'area economico-finanziaria (14,5%) e nella formazione di tipo manageriale (4,7%), particolarmente rilevante nella gestione del cambiamento organizzativo sollecitato dalla pandemia. Le amministrazioni con la quota più elevata di partecipanti a corsi dell'area informatica sono quelle regionali (22,3%) e, sul territorio, le amministrazioni del Centro e del Nord-est (9,6% e 7,2%).

A seguito dell'adozione diffusa del lavoro da remoto durante la fase di emergenza sanitaria, le attività di formazione sono state svolte prevalentemente a distanza³ (72,7%), in maniera generalizzata tutte le pubbliche amministrazioni. La modalità di formazione a distanza ha ampliato la possibilità di fruizione dei corsi, adattandole alle esigenze dei lavoratori, e ha allargato la platea dei partecipanti, grazie al superamento dei vincoli di costi e di numero dei posti che caratterizzano i corsi d'aula. Nelle aziende sanitarie si registra l'incidenza maggiore di partecipazioni in presenza (27,0%) e di modalità di affiancamento (compresa in "Altro"), per il tipo di attività svolta. Quella più bassa si è avuta nelle università (6,8%) e nelle amministrazioni regionali (8,0%). Rispetto al 2017, i partecipanti in presenza si sono ridotti dal 75,2% al 18,8%.

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

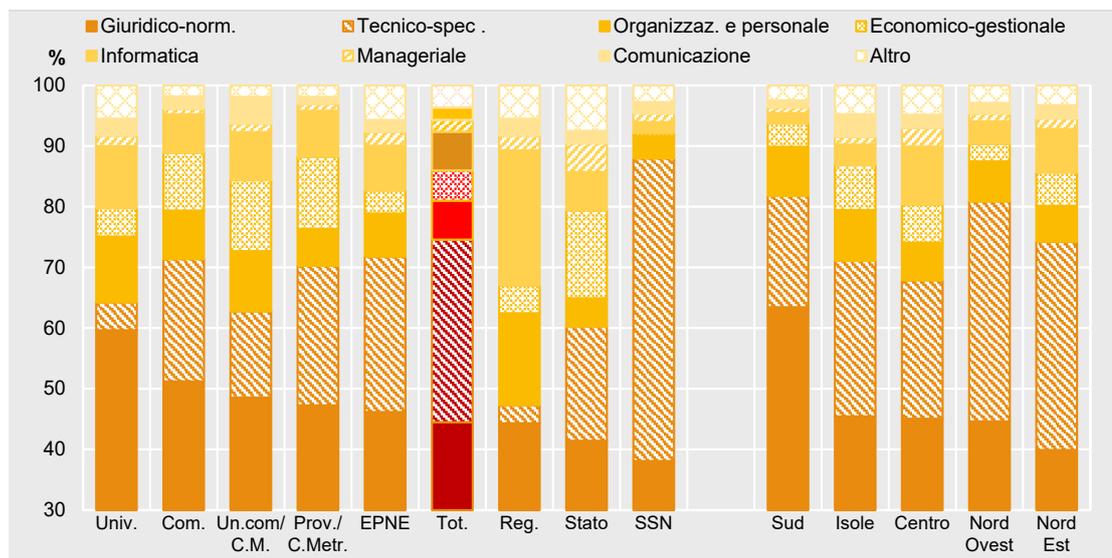
3 La modalità di erogazione a distanza include l'e-learning, l'autoapprendimento e la videoconferenza/webinar; quella in presenza include l'aula e il convegno/conferenza. La voce "Altro" il telefono, i corsi misti e l'affiancamento.



DIPENDENTI DI IP CHE HANNO ORGANIZZATO ATTIVITÀ DI FORMAZIONE, CON E SENZA UN PIANO FORMATIVO, E PARTECIPANTI OGNI 100 DIPENDENTI, PER FORMA GIURIDICA E MACRORIPARTIZIONE. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche

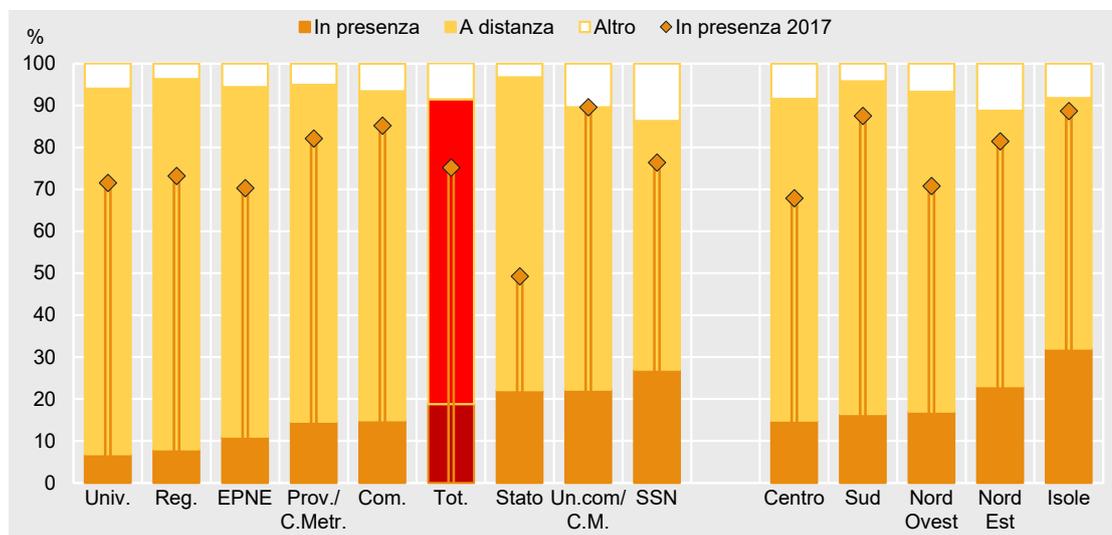
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.4.1



PARTECIPANTI ALLE ATTIVITÀ FORMATIVE PER AREA TEMATICA, FORMA GIURIDICA E MACRORIPARTIZIONE. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.4.2



PARTECIPANTI ALLE ATTIVITÀ FORMATIVE PER MODALITÀ DI EROGAZIONE, FORMA GIURIDICA E MACRORIPARTIZIONE. ANNI 2020 E 2017 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.4.3

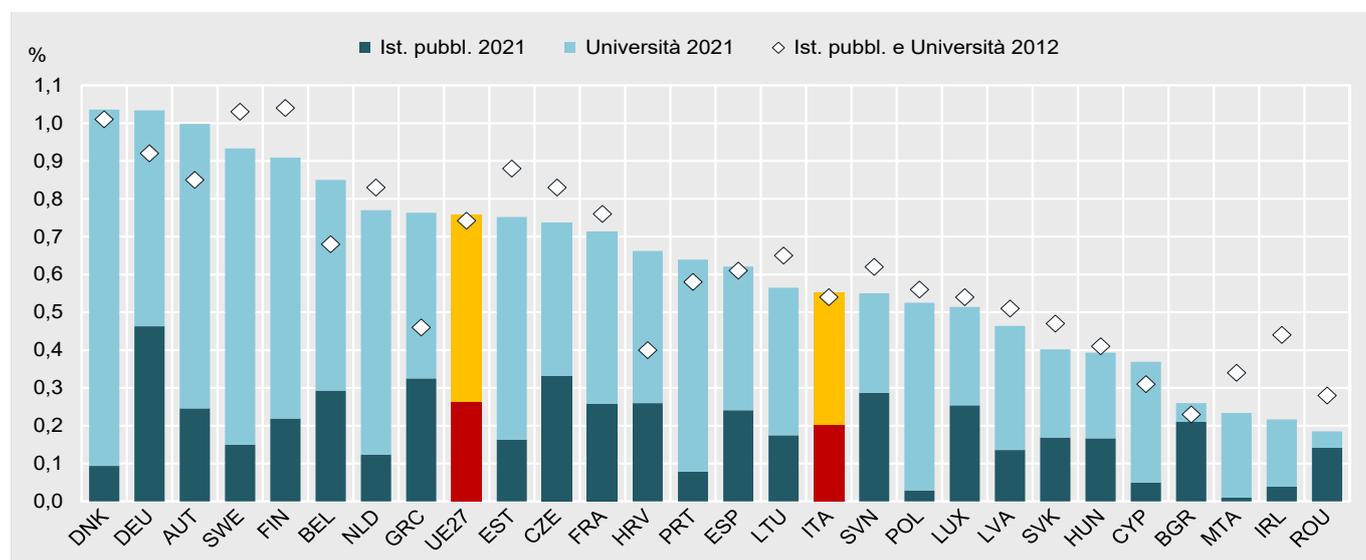


2.A1 La spesa e le risorse per la Ricerca e Sviluppo

La Ricerca e Sviluppo (R&S), attraverso l'innovazione che genera, è un fattore essenziale per la crescita della produttività e della competitività di un sistema economico. Il contributo apportato dalle imprese in quest'ambito è prevalente in quasi tutti i paesi, ma anche le istituzioni pubbliche (IP) e le università¹ hanno un ruolo di rilievo, e uno più marginale le istituzioni senza scopo di lucro. In Italia, nel 2021 la spesa complessiva in attività di R&S *intra-muros* (cioè svolte direttamente) è stata di circa 26 miliardi di euro. In termini di intensità, questa equivale all'1,43% del Pil, poco sotto il livello raggiunto nel 2019 (26,3 miliardi e l'1,46% del Pil), ma inferiore rispetto al dato per l'insieme dei 27 paesi dell'Unione (2,27%), tra i quali l'Italia è in quindicesima posizione. Inoltre, le stime preliminari per il 2022 rilevano una spesa nominale stazionaria e un calo in rapporto al Pil (1,33%), corrispondente a un arretramento fino alla diciottesima posizione.

Nel 2021, in Italia il settore delle imprese ha effettuato il 60,2% della spesa in R&S (finanziandone il 53,9%), le università il 24,0%, le IP il 14,0% (finanziandone però oltre il 35%): rispetto al Pil, l'incidenza della spesa effettuata dalle IP e dalle università insieme è stata dello 0,54%, contro lo 0,75% per l'Ue27 (nonostante nell'Ue la quota di spesa delle imprese raggiunga il 66,0% e, quindi, quella di IP e università sia inferiore). In entrambi i casi, questo indicatore si mantiene sullo stesso livello del 2012 e, nel caso italiano, è oggi pari a circa la metà di quello rilevato in Danimarca, Germania e Austria (Figura 2.A1.1).

FIGURA 2.A1.1 SPESA PER R&S SOSTENUTA DALLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E DALLE UNIVERSITÀ NEI PAESI UE27. ANNI 2021 E 2012 IN PERCENTUALE DEL PIL



Fonte: Eurostat, Statistics on R&D

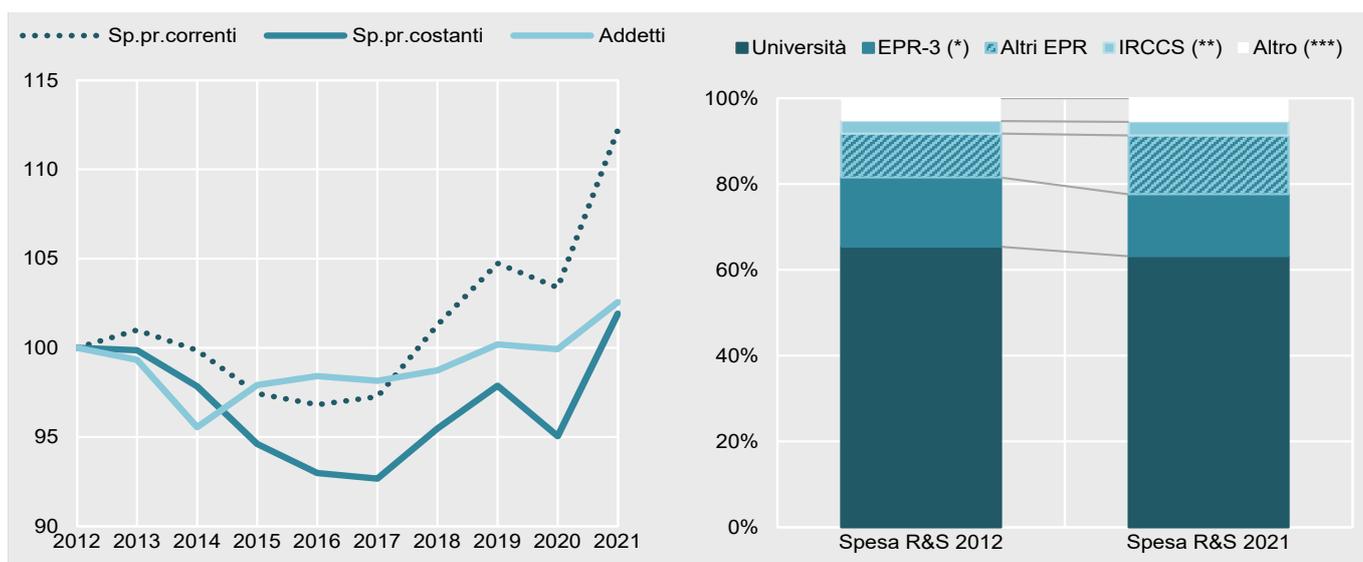
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.A1.1

Nel periodo 2012-2021, l'attività di R&S delle istituzioni pubbliche e delle università ha sofferto delle misure di contenimento della spesa pubblica (tra le quali, il blocco del turnover e degli stipendi dei dipendenti pubblici, v.2.1) conseguenti la doppia recessione dell'Italia (2008-09 e 2012-13). La spesa in termini reali ha subito una flessione fino al 2017, con un minimo di 7 punti percentuali sotto il livello del 2012, superato solo nel 2021. Corrispondentemente, si è avuta una riduzione degli addetti di 4 punti percentuali, con il minimo nel 2014 e un lento recupero negli anni successivi (Figura 2.A1.2, sinistra). Nel 2021 i due settori hanno speso per svolgere

¹ I dati sulla spesa per R&S sostenuta dalle università e sul personale universitario impegnato in attività di R&S rilevati dagli Istituti di statistica si riferiscono all'insieme degli atenei, sia pubblici che privati.

attività di ricerca *intra muros* poco meno di 10 miliardi di euro: il 63,2% della spesa è stato sostenuto dall'università, e il 14,4% dai principali tre enti pubblici di ricerca (EPR) – Cnr, INFN, Enea – ed entrambe le quote sono in calo rispetto al 2012), il 13,7% dal complesso degli altri EPR (in crescita di 3,5 punti percentuali) e il 3,2% dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici (Figura 2.A1.2, destra).

FIGURA 2.A1.2 ADDETTI E SPESA PER R&S INTRA-MUROS DELL'AGGREGATO ISTITUZIONI PUBBLICHE- UNIVERSITÀ (SINISTRA) E COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER SOGGETTO ESECUTORE (DESTRA). ANNI 2012-2021 NUMERI INDICE (2012=100) DEGLI ADDETTI E DELLA SPESA A PREZZI CORRENTI E COSTANTI (VALORI CONCATENATI) E VALORI PERCENTUALI



Fonte: Istat, Rilevazione sulla R&S nelle IP e stima per le università

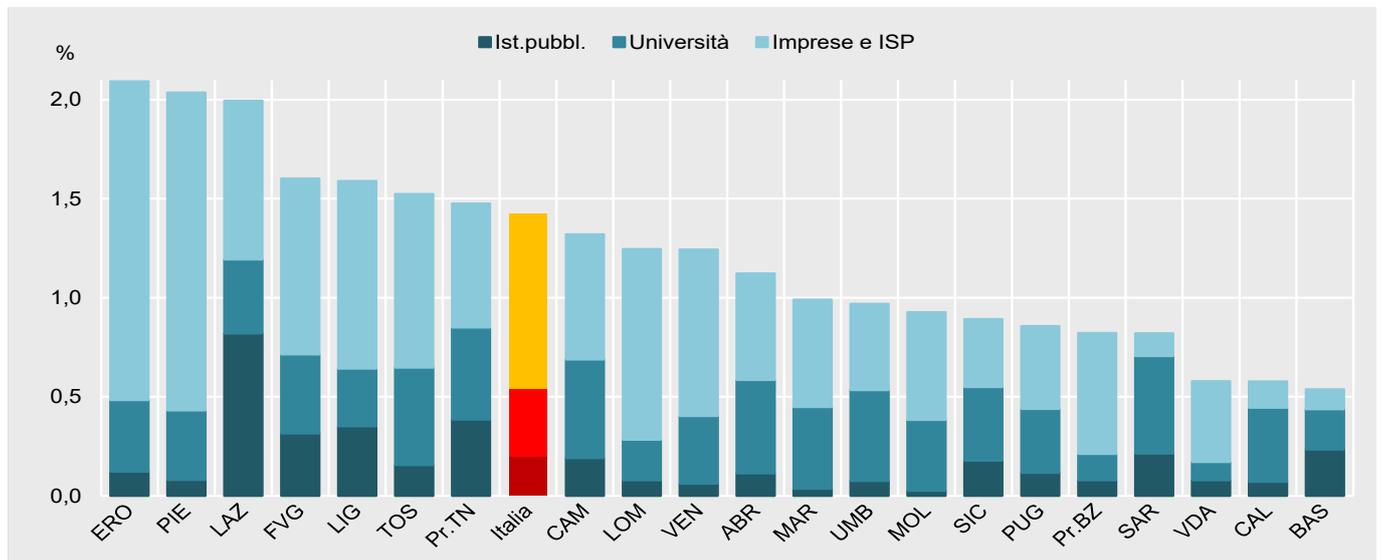
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.A1.2

(*) I primi tre enti pubblici di ricerca (**) comprende: enti nazionali di previdenza e assistenza, Istituti zooprofilattici sperimentali, Aziende ospedaliere, ministeri ecc.

A livello territoriale, nel 2021 gli investimenti complessivi in R&S raggiungono circa il 2% del Pil in Emilia-Romagna, Piemonte e Lazio, scendendo fino a poco più dello 0,5% in Valle d'Aosta, Calabria e Basilicata. In termini generali, la gran parte delle regioni del Nord presentano livelli più elevati, insieme al Lazio, la Toscana e – unica regione del Mezzogiorno – la Campania. Le differenze interregionali risentono principalmente dell'apporto differenziale della spesa delle imprese, maggiore appunto nel caso delle regioni settentrionali e, al Centro, in Toscana e nelle Marche. Un apporto cospicuo da parte di IP e università si osserva invece nel Lazio (IP), nella provincia autonoma di Trento (entrambe) e in Campania, Sardegna e Umbria (università) (Figura 2.A1.3).

Nel 2021 l'incidenza degli addetti in R&S appartenenti ad IP e università a livello nazionale era pari a 3,4 ogni mille residenti (3,2 nel 2012). Sul territorio, corrispondentemente con la distribuzione territoriale della spesa, era pari a 4,9 addetti in R&S ogni mille residenti nel Centro (con una forte presenza di EPR, oltre che di università), 3,9 nel Nord-est, 3,0 nel Nord-ovest e appena 2,5 nel Mezzogiorno (Figura 2.A1.4, sinistra). D'altra parte, si segnala come, in associazione con il prolungato calo delle assunzioni, il personale in R&S delle IP e delle università sia mediamente più anziano rispetto al corrispettivo personale delle imprese: gli addetti con 45 anni e oltre rappresentano il 56,1% del totale nelle IP e il 53,8% nelle università, contro il 44,2% nelle imprese (Figura 2.A1.4, destra).

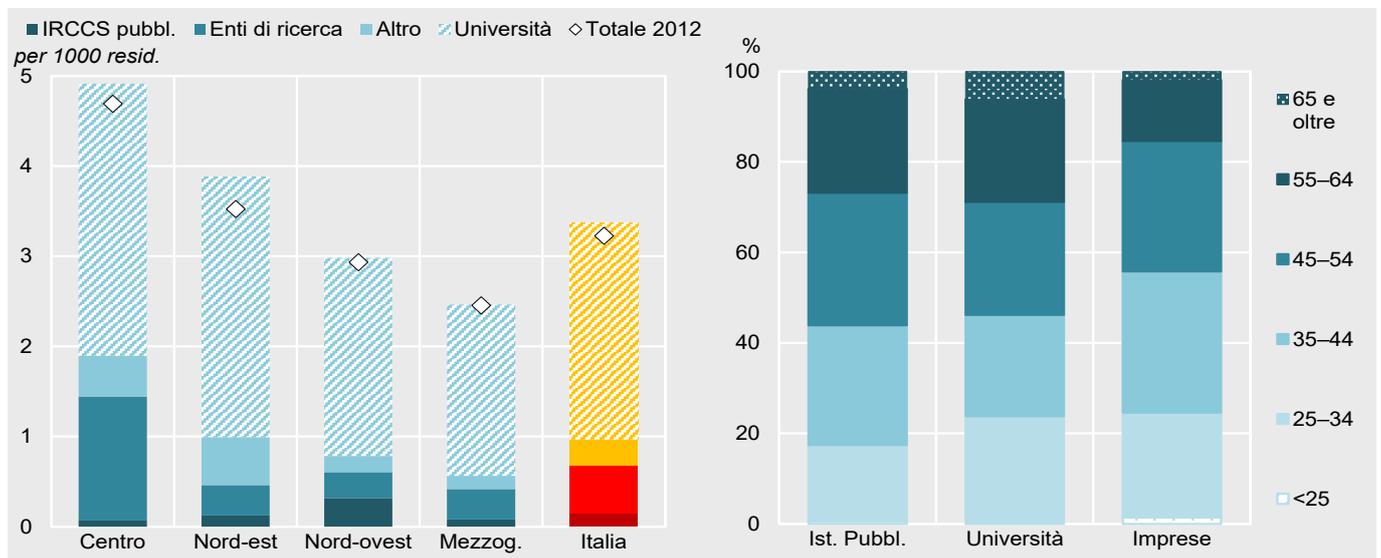
FIGURA 2.A1.3 SPESA PER R&S INTRA-MUROS DELLE REGIONI, PER SETTORE ESECUTORE. ANNO 2021 (PERCENTUALI DEL PIL)



Fonte: Istat, Rilevazioni sulla R&S e stima per le università

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.A1.3

FIGURA 2.A1.4 INCIDENZA DEGLI ADDETTI IN R&S NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E NELL'UNIVERSITÀ PER RIPARTIZIONE (SINISTRA, PER MILLE RESIDENTI) E ADDETTI IN R&S PER SETTORE ESECUTORE E CLASSE D'ETÀ (DESTRA, VALORI PERCENTUALI). ANNI 2021 E 2012



Fonte: Istat, Rilevazioni sulla R&S; Stima attività di R&S nelle università

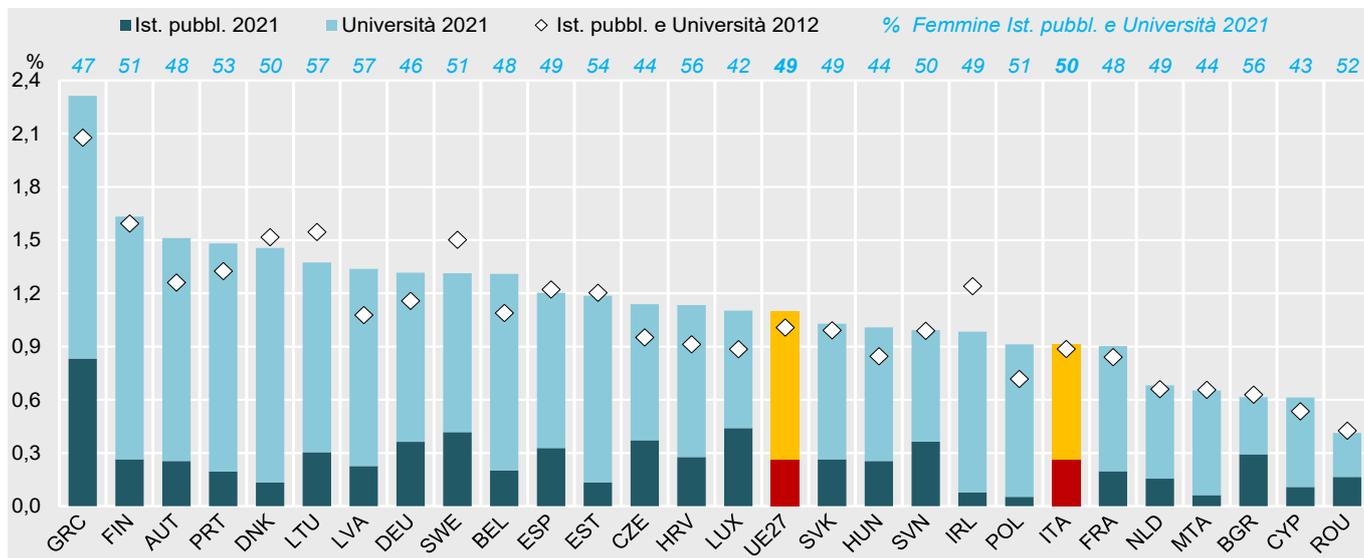
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.A1.4

In rapporto all'occupazione complessiva, gli addetti in attività di ricerca e sviluppo nelle IP e nelle università nel 2021 rappresentavano l'1,1% per l'Unione europea nel suo insieme (erano l'1,0% nel 2012), e lo 0,9% in Italia². I livelli più elevati si osservano in Grecia (2,3%) e in Finlandia (1,6%), e quelli più bassi in Romania (0,4%). L'incidenza femminile tra gli addetti in R&S nei due settori è pari al 49% per l'insieme dell'Ue27 e al 50% in Italia, con valori che vanno dal 57% in Lettonia e Lituania al 43% in Lussemburgo (Figura 2.A1.5)³.

² In complesso, il personale di ricerca nel 2021 ammontava a 501 mila addetti (pari a circa il 2,3% dell'occupazione), dei quali 199 mila nelle IP e nelle università (in dettaglio, 57 e 142 mila).

³ Circostrivendo l'analisi ai soli ricercatori, l'incidenza sull'occupazione è pari allo 0,8% per l'insieme dei paesi dell'Unione e allo 0,5% in Italia. Numericamente, si tratta di poco meno di 120 mila unità, in crescita di circa il 13% rispetto al 2012.

FIGURA 2.A1.5 ADDETTI ALLA R&S NELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E NELLE UNIVERSITÀ NEI PAESI UE27. ANNI 2021 E 2012 (PERCENTUALI DEGLI OCCUPATI E QUOTA FEMMINILE SUGLI ADDETTI IN R&S DELL'AGGREGATO)

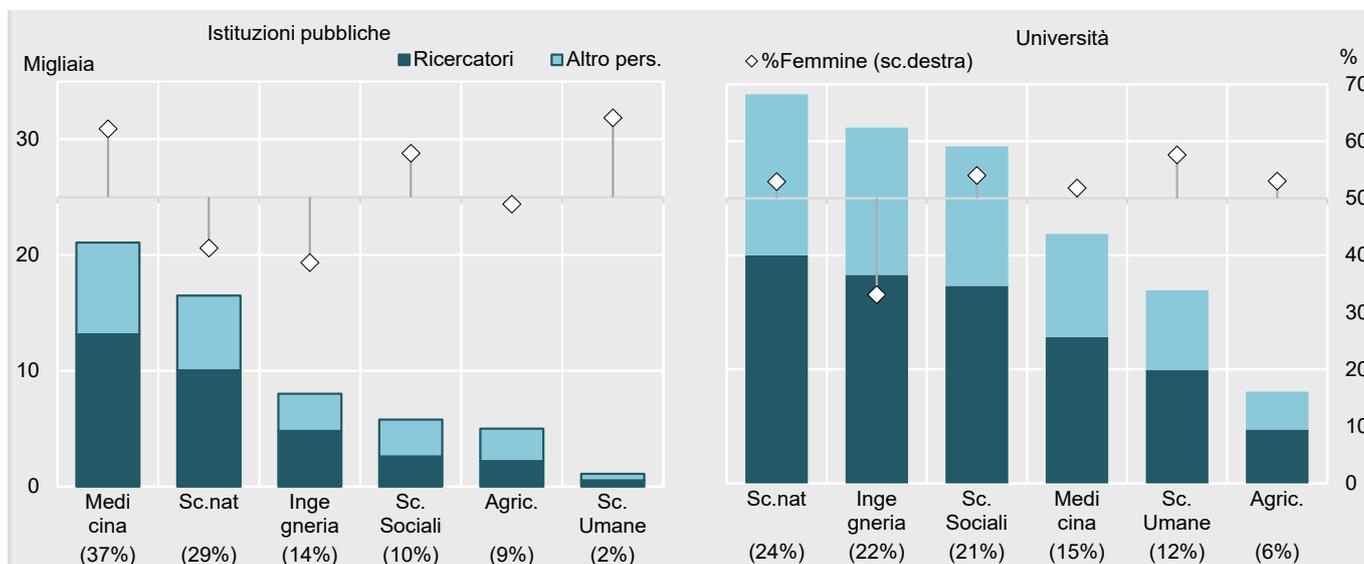


Fonte: Eurostat, statistics on R&D

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.A1.5

Osservando la distribuzione degli addetti alla R&S per disciplina scientifica, nel complesso di IP e università un quarto opera nel raggruppamento delle scienze naturali, il 21,6% in quello medico, il 19,7% in ambito ingegneristico e il 17,7% nelle scienze sociali, mentre le discipline delle scienze umane e legate all'agricoltura rappresentano rispettivamente il 9,0 e il 6,5%. In dettaglio, nelle istituzioni pubbliche si rileva una concentrazione del personale nel campo delle scienze mediche (36,7%: in questo campo l'Italia è seconda soltanto alla Spagna col 49,2%) e nelle scienze naturali (il 28,7%, anche se in Germania raggiunge il 43,5%), mentre Ingegneria e Scienze sociali rappresentano il 13,9 e il 10,1% rispettivamente. In ambito universitario la distribuzione è meno concentrata, e con alcune differenze notevoli: le scienze naturali primeggiano col 24,1% (in questo caso con un'incidenza superiore al 18,3%

FIGURA 2.A1.6 ADDETTI IN R&S DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE (SINISTRA) E DELLE UNIVERSITÀ (DESTRA), PER DISCIPLINA SCIENTIFICA E QUALIFICA. ANNO 2021 (NUMERO E PERCENTUALE DI FEMMINE SUL TOTALE)



Fonte: Istat, Rilevazione sulla R&S nelle IP e stima per le università

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.2.A1.6

della Germania), seguite da Ingegneria e Scienze sociali, entrambe sopra il 20%. La partecipazione femminile, in aggregato paritaria, nelle IP supera il 60% nei raggruppamenti di Medicina e Scienze umane, mentre scende al 40% circa nelle discipline ingegneristiche e delle Scienze naturali. In ambito universitario, invece, è più bilanciata, e molto modesta (il 33,1%) solo nel caso di Ingegneria (Figura 2.A1.6).

CAPITOLO 3

I SERVIZI*

* Alla stesura di questo capitolo hanno contribuito: Maria Caropreso (3.2, 3.3, 3A.1), Simone Cavatorta (3A.3), Luigi Costanzo (3.5), Pierina De Salvo (3.2, 3.3, 3A.1), Roberta Di Stefano (3.A2), Valentina Leone (3.4), Giulia Milan (3.2, 3.3, 3A.1), Domenico Passante (3A.2), Marinella Pepe (3.4), Alessandra Preti (3A.3), Annabella Pugliese (3.1), Valeria Qualiano (3.2, 3.3, 3A.1), Matteo Ruggeri (3.1).

3.1 I servizi sanitari: la dotazione di personale medico e infermieristico

La dotazione di personale medico e infermieristico è uno dei punti critici nell'ambito dell'organizzazione del servizio sanitario nazionale (SSN), a causa dei tetti di spesa introdotti per limitare la spesa sanitaria pubblica e del costante invecchiamento della struttura demografica di queste categorie di professionisti. A queste criticità si aggiunge la carenza dei professionisti che operano in regime di convenzione con il SSN (medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta). Secondo il [Rapporto sui medici di medicina generale](#) dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), entro il 2025 il 34% dei 40.250 medici di medicina generale (MMG) presenti al 2021 è previsto in uscita, pari a 13.780 unità a fronte di 10.148 unità in entrata.

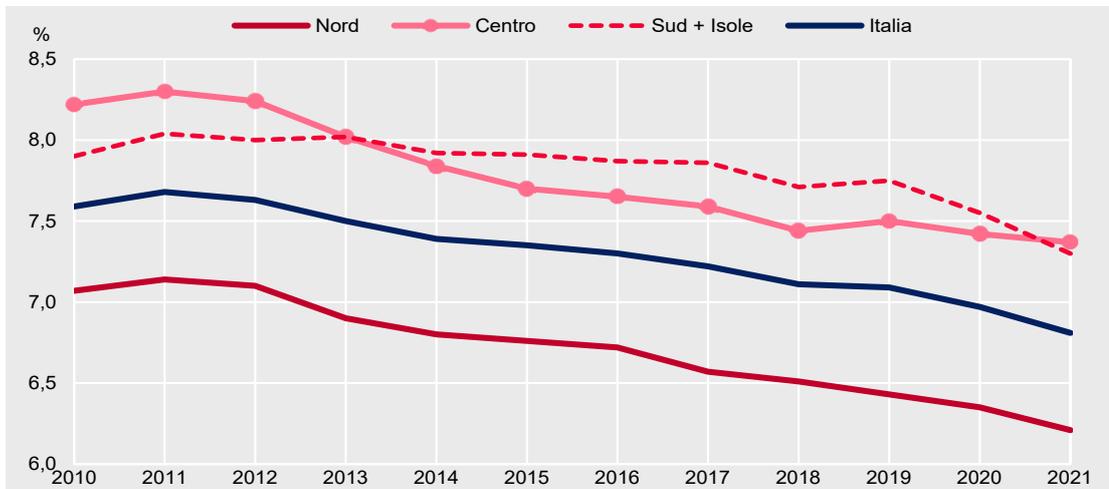
Tra il 2010 e il 2021, l'offerta di MMG è passata da 7,6 a 6,8 per 10.000 abitanti, con valori più elevati nel Mezzogiorno (7,3) e inferiori al Nord (6,1), pure se con la tendenza alla diminuzione in tutte le aree del Paese. Per effetto di queste dinamiche, la quota di MMG che assistono un numero di pazienti superiore al valore soglia di 1.500 assistiti, stabilito dall'accordo nazionale, è aumentata dal 25,1% del 2010 al 42,1% nel 2021. Sostanzialmente stabile, invece, la disponibilità dei pediatri di libera scelta, anche per la riduzione della popolazione assistita nella fascia di età sotto i 15 anni sperimentata in questo periodo.

Le tendenze sulla dotazione di personale infermieristico dipendente del servizio sanitario nazionale sono meno negative. A livello nazionale, dopo un periodo di diminuzione fino al 2016, la disponibilità in rapporto alla popolazione è risalita, in particolare nel 2020 e nel 2021, superando i livelli del 2010 (44,8 contro 43,6 infermieri ogni 10.000 abitanti). Questo andamento è osservabile, seppure con alcune differenze, su tutto il territorio nazionale. È però da notare come nel caso del personale infermieristico la disponibilità nel Mezzogiorno sia molto inferiore (per circa 10 unità/10.000 residenti) rispetto al Centro-Nord.

Ciò che rende particolarmente critica la situazione è la struttura per età, dato che una buona parte dei medici e degli infermieri attualmente in forza al SSN si avvicina all'età pensionabile. In particolare, ci si attende per il futuro una carenza di medici specialisti della quale si dovrà tener conto nel disegnare politiche relative alla formazione e al reclutamento di questi professionisti negli anni a venire. A tale riguardo, appare utile analizzare l'attuale struttura per età dei medici specialisti per prospettare il quadro futuro del loro contingente. Nel 2022 a livello nazionale i medici specialisti in attività nel settore pubblico e privato sono circa 200 mila, 3,3 per 1.000 abitanti e un'età media pari a 53,7 anni (Fonte: IQVIA).

La quota di medici specialisti di 65 anni e oltre nel decennio 2012-2022 è aumentata dal 6,6% al 23,9%, e il 38,3% ha almeno 60 anni. Il dato è soggetto a un'elevata variabilità tra le specialità: infatti, gli ultrasessantacinquenni approssimano o superano il 30% tra i ginecologi, i chirurghi e i cardiologi, mentre sono meno del 15% nel caso della medicina d'urgenza e dell'oncologia.

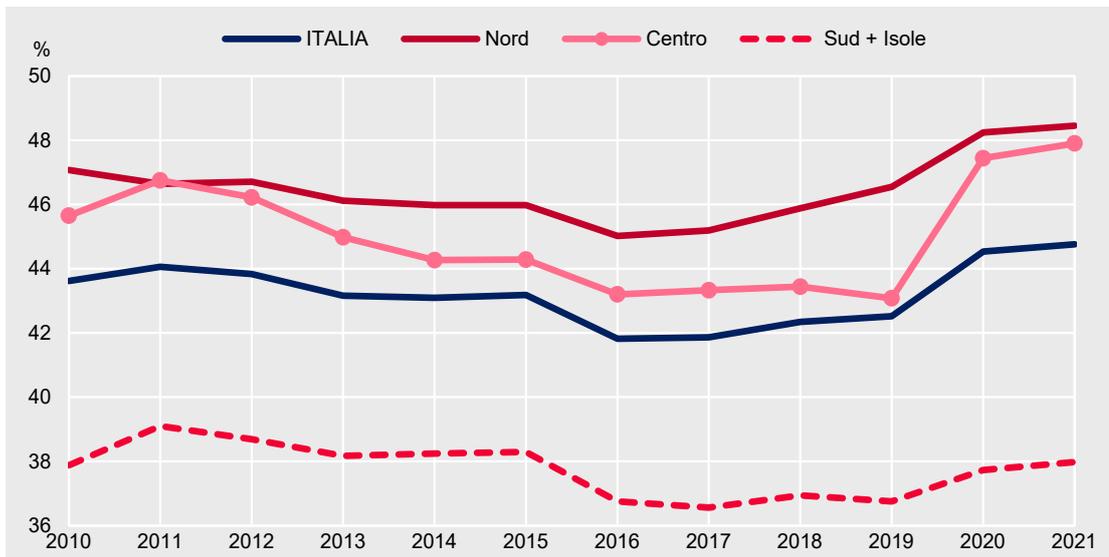
3. I servizi



Fonte: Istat - Health for All

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.1.1

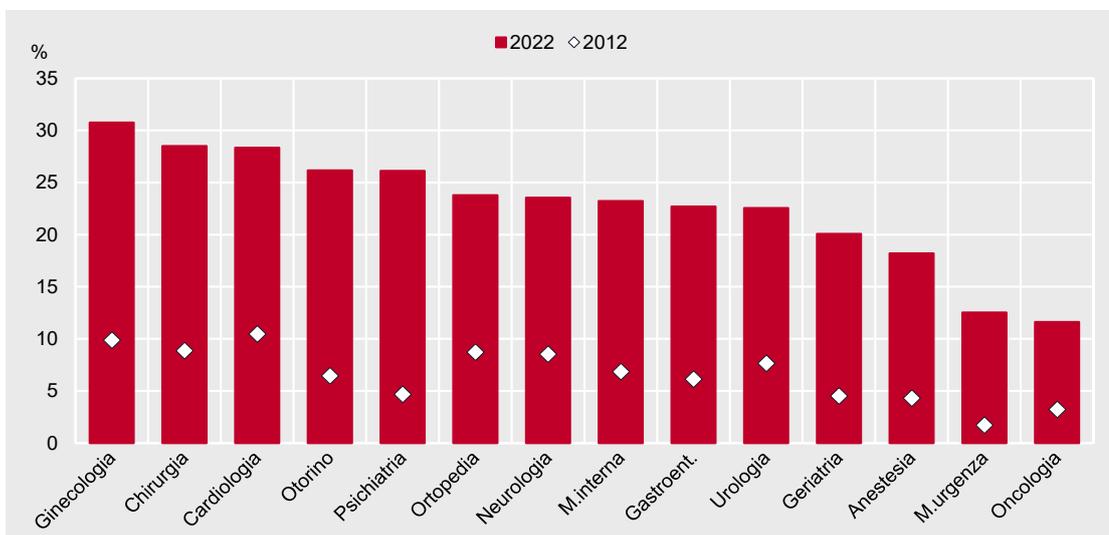
DISPONIBILITÀ DI MEDICI DI MEDICINA GENERALE IN ITALIA E NELLE RIPARTIZIONI. ANNI 2010-2021 (PER 10.000 RESIDENTI)



Fonte: Istat - Health for All

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.1.2

DISPONIBILITÀ DI INFERMIERI IN ITALIA E NELLE RIPARTIZIONI. ANNI 2010-2021 (PER 10.000 RESIDENTI)



Fonte: Elaborazioni ISTAT su dati IQVIA-Italia, OneKey database

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.1.3

QUOTA DI MEDICI SPECIALISTI DI 65 ANNI E OLTRE, PER SPECIALITÀ. ANNI 2022 E 2012 (% SUL TOTALE DEGLI SPECIALISTI)



3.2 I servizi per la prima infanzia

Gli asili nido e, più in generale, i servizi educativi per la prima infanzia, rivestono un'importanza fondamentale per la conciliazione della vita familiare e lavorativa, per promuovere la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e per i percorsi di crescita dei bambini. Lo sviluppo del sistema di offerta dei servizi per la prima infanzia viene incentivato ormai da diversi anni, sia a livello nazionale che europeo¹.

L'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia si compone principalmente di nidi d'infanzia, ovvero gli asili nido istituiti nel 1971 (Legge 1044/71), che includono l'80,6% dei posti offerti. Vi sono inoltre le sezioni primavera (12,7% dei posti complessivi), che accolgono bambini da 24 a 36 mesi e si collocano prevalentemente nelle scuole d'infanzia. Infine, il 6,7% dei posti è offerto presso i servizi integrativi per la prima infanzia, che comprendono spazi gioco, centri per bambini e genitori e i servizi educativi in contesto domiciliare.

A livello nazionale, nel 2021/22 l'offerta dei posti disponibili (nel settore pubblico e in quello privato insieme) raggiungeva il 28% dei bambini residenti da 0 a 2 anni: un livello molto distante rispetto all'obiettivo europeo di portare il tasso di partecipazione al 45% entro il 2030.

La dotazione di servizi sul territorio è fortemente disuguale: in particolare, permane un forte divario fra il Centro-Nord, con una copertura media del 34,4%, e il Mezzogiorno, in lento miglioramento ma con un'offerta ancora molto carente (16,2%), mentre a livello regionale la diffusione va da oltre il 40% a meno del 15% (v. 3.A1).

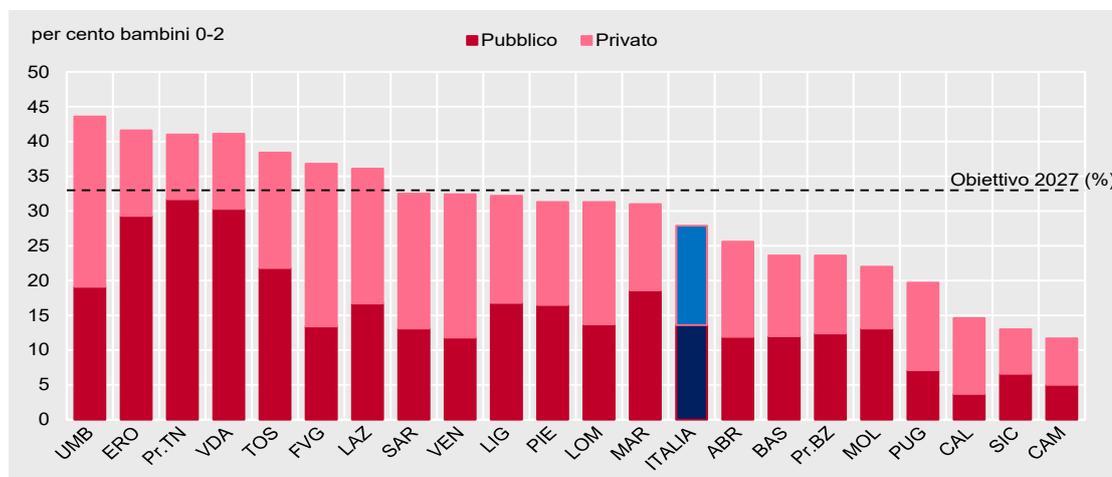
Nel 2021 il 59,6% dei comuni garantiva un'offerta pubblica, attraverso strutture comunali, private convenzionate o contributi alle famiglie. L'incidenza, in lieve crescita (+2,9%) rispetto al 2016, raggiunge il massimo dell'84,2% al Nord-est e il minimo del 40% nelle Isole. L'obiettivo del 75%, indicato dal decreto legislativo 65/2017, è stato superato da cinque regioni, di cui quattro del Centro-nord (Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana) e una del Sud (la Puglia), più la provincia autonoma di Trento.

Nelle regioni in cui l'offerta è più carente le quote di bambini che beneficiano dell'offerta comunale di servizi educativi per la prima infanzia sono molto basse, con livelli minimi del 4,3% e 4,5% rispettivamente in Campania e in Calabria, mentre si hanno valori al di sopra del 30% in Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e provincia autonoma di Trento.

Analogamente, varia la spesa che i comuni impegnano per garantire l'offerta di servizi all'infanzia ai bambini e alle loro famiglie. A livello nazionale, nel 2021 questa ammontava a 1,6 miliardi di euro, di cui il 16,7% è rimborsato dalle rette pagate dalle famiglie (263 milioni di euro). Se confrontiamo i livelli pro-capite (per bambino residente di 0-2 anni), la spesa dei comuni al netto delle quote pagate dalle famiglie varia da 172 euro in Calabria, a 3.143 euro in Valle d'Aosta (1.043 euro annui il dato nazionale).

¹ Dal 2017 gli asili nido e i servizi integrativi per la prima infanzia rientrano nella sfera educativa piuttosto che nel comparto assistenziale e dal 2022 fanno parte dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che prevedono un minimo del 33% di posti rispetto ai bambini residenti da garantire entro il 2027. Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto lo stanziamento di importanti risorse per aumentare l'offerta di nidi, soprattutto nelle aree geografiche meno fornite.

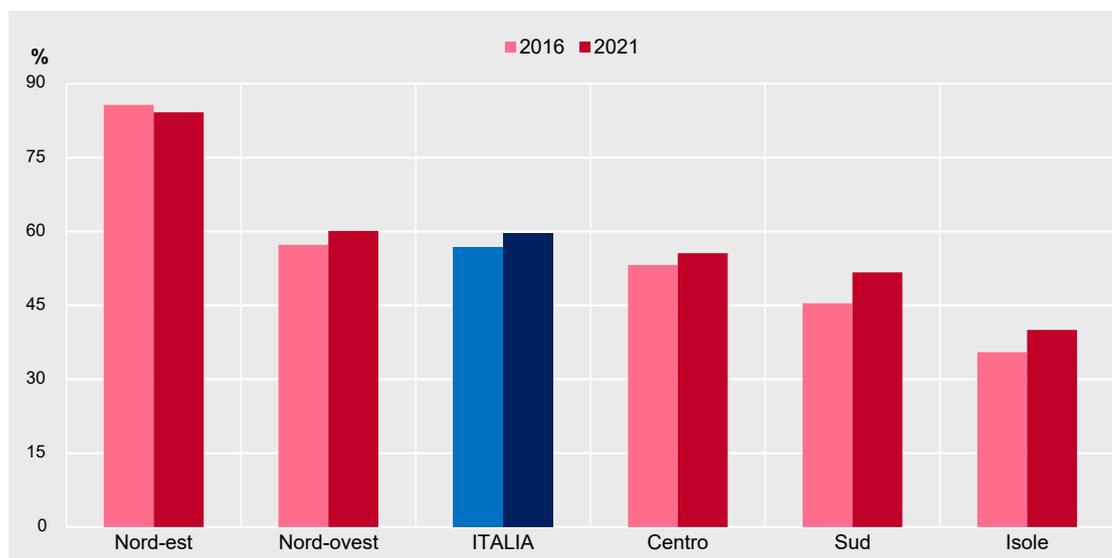
3. I servizi



POSTI NEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PUBBLICI E PRIVATI, PER REGIONE. ANNO EDUCATIVO 2021/2022 (PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI)

Fonte: Istat, Indagine su nidi e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2021/2022.

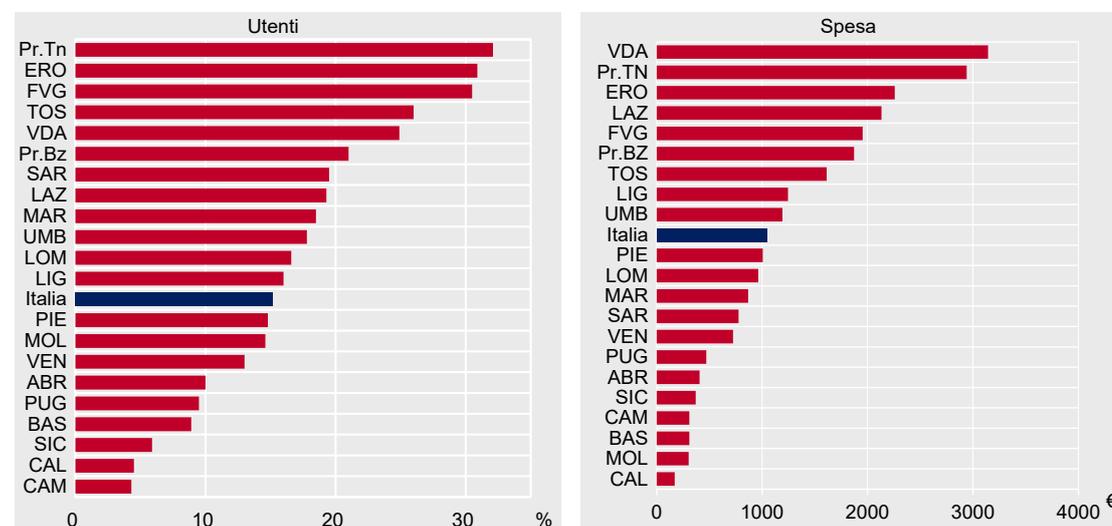
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.2.1



COMUNI CHE OFFRONO SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA, PER RIPARTIZIONE. ANNI 2021 E 2016 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Indagine su nidi e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2021/2022

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.2.2



SERVIZI COMUNALI PER LA PRIMA INFANZIA (0-2 ANNI). UTENTI (SINISTRA) E SPESA (DESTRA), PER REGIONE. ANNO 2021 (ISCRITTI PER CENTO BAMBINI; EURO PER BAMBINO RESIDENTE)

Fonte: Istat, Indagine su nidi e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2021/2022

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.2.3



3.3 I servizi sociali dei comuni

Ai comuni compete la gestione degli interventi e dei servizi sociali, che hanno lo scopo di tutelare i cittadini rispetto a una serie di rischi o bisogni di varia natura: invalidità, vecchiaia, necessità legate alla crescita dei figli, povertà ed esclusione sociale.

Fra le tipologie di utenti che beneficiano della rete territoriale di servizi, le famiglie e i minori sono quelle a cui è rivolta la quota più ampia di spesa (36,9%). La seconda voce di spesa (25,0%) è riferita alle persone disabili, seguita dal supporto agli anziani (15,9%). Le risorse rimanenti riguardano l'area della povertà e del disagio per gli adulti (12,2%), i servizi per gli immigrati (4,3%) e in minima parte le dipendenze da alcol e droga (0,3%), mentre il 5,4% è assorbito dalle attività generali e dalla multiutenza (sportelli tematici, segretariato sociale).

Tra il 2003 e il 2020, le risorse impegnate complessivamente hanno avuto un andamento crescente, salvo il declino registrato nel triennio 2011-2013 (sull'evoluzione delle risorse complessivamente disponibili per i comuni, v. 3.A2). L'incremento più consistente si registra per la spesa rivolta ai disabili, che a partire dal 2009 ha superato l'ammontare delle risorse dedicate agli anziani.

Gli interventi e i servizi per le persone con disabilità più rilevanti in termini di spesa sono quelli educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo, mirati a favorire l'inclusione di bambini e ragazzi nelle strutture educative e scolastiche, e l'inserimento lavorativo. I comuni, inoltre, si occupano della gestione delle strutture residenziali (o di integrare le rette nelle strutture private) e dei centri diurni. Tra i servizi per i disabili, risulta progressivamente in aumento l'assistenza domiciliare, determinante per favorire la permanenza delle persone con disabilità presso il proprio domicilio, evitando così l'istituzionalizzazione.

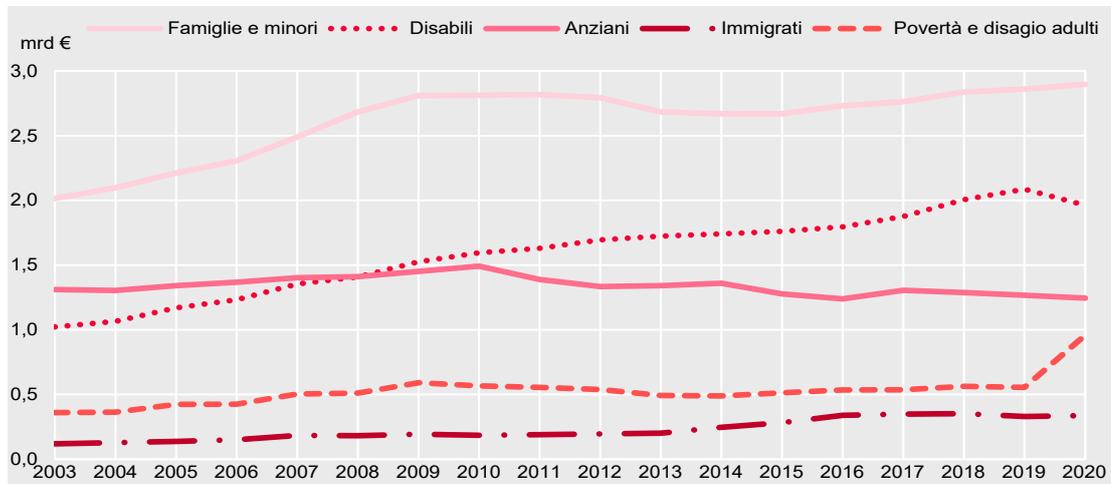
Le spese per l'assistenza agli anziani sono in calo dal 2011, nonostante l'incremento continuo della popolazione di riferimento. In termini pro-capite, le risorse impiegate dai comuni sono passate da 122 euro annui nel 2010 (per residente di 65 anni e oltre), a 90 euro nel 2020. In quest'area di utenza, le voci di spesa più significative (41%) riguardano l'accoglienza nelle strutture residenziali, l'assistenza domiciliare (35,9%) e i trasferimenti in denaro di varia natura: contributi per l'assistenza alla persona, a integrazione al reddito, ecc. (14,1%). Di minore entità le spese per le altre aree di utenza. Nel 2020 si è registrato un incremento anomalo per gli ambiti legati alla povertà e al disagio degli adulti, a causa dei contributi erogati dai comuni per contrastare l'emergenza alimentare dovuta al Covid-19 (buoni spesa), oggetto di finanziamenti straordinari.

Nel 2020 la spesa sociale dei comuni, al netto del contributo degli utenti e del servizio sanitario nazionale, ammontava a 7,8 miliardi di euro (pari allo 0,47% del Pil), con una distribuzione molto eterogenea sul territorio. Infatti, un aspetto rilevante dell'offerta pubblica di servizi socio-assistenziali è quello degli ampissimi e persistenti divari territoriali. Alle differenze fra regioni e ripartizioni geografiche si intrecciano quelle per tipologia dei comuni: le risorse dedicate ai servizi sociali crescono, ad esempio, all'aumentare della dimensione demografica.

A fronte di una spesa media pro-capite di 132 euro annui a livello nazionale, i comuni con oltre 50.000 abitanti spendono mediamente 173 euro, quelli sotto i 10.000 abitanti 108 euro. Nel Mezzogiorno il divario tra classi di ampiezza dei comuni è meno accentuato, ma la spesa dei comuni più grandi (104 euro) è mediamente inferiore a quella dei più piccoli dell'Italia settentrionale (127 euro).

Alcune regioni o province autonome integrano l'offerta comunale di interventi e servizi sociali con attività assistenziali rivolte direttamente ai cittadini. Sommando la spesa gestita dai comuni singoli o associati a quella gestita dalle regioni, il quadro delle disuguaglianze non cambia: la spesa pro-capite varia da 28 euro in Calabria ai 584 nella provincia autonoma di Bolzano.

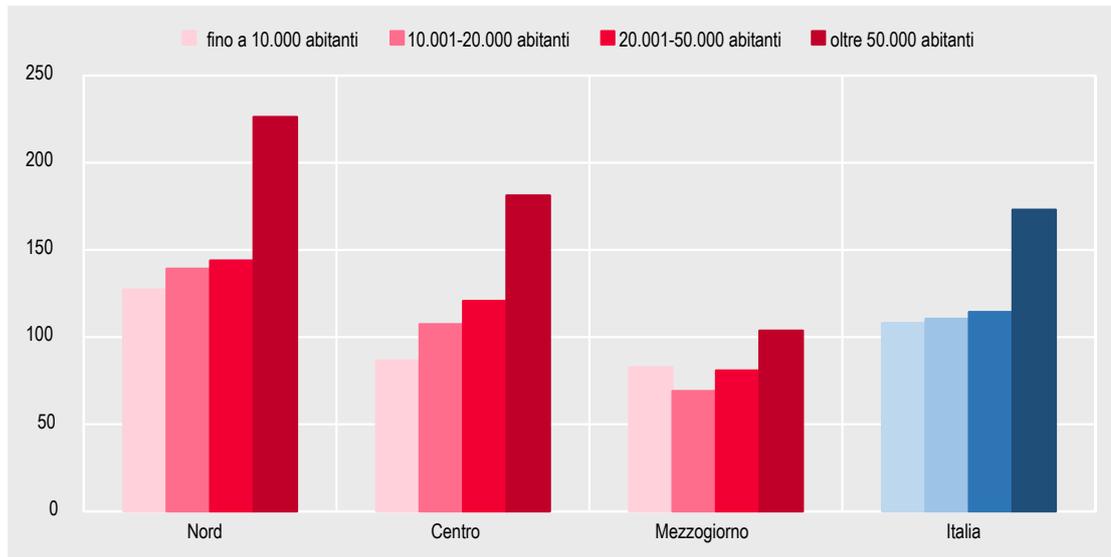
3. I servizi



SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI PER AREA DI UTENZA. ANNI 2003-2020 (MILIARDI DI EURO)

Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati

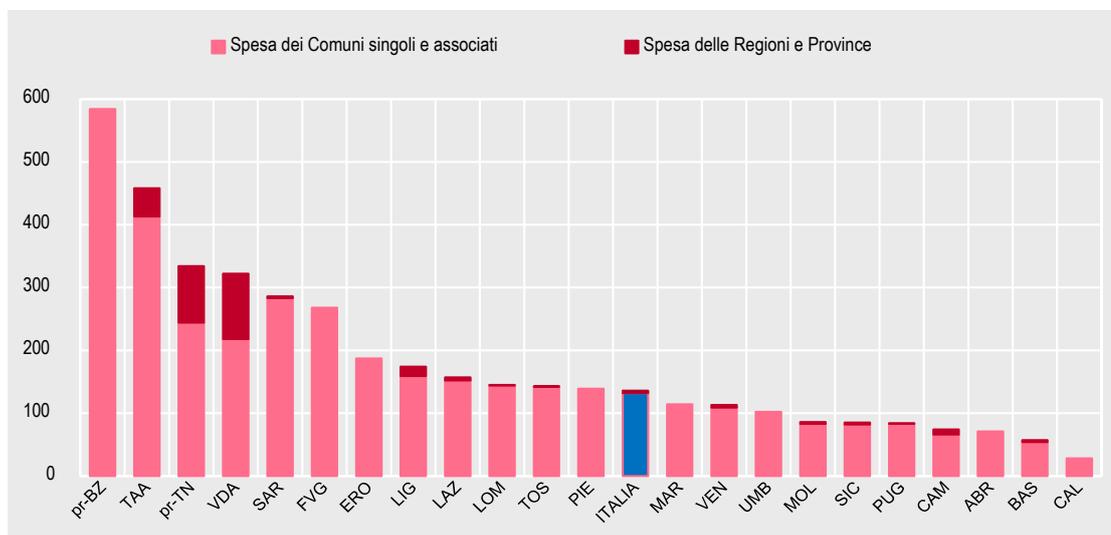
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.3.1



SPESA PRO-CAPITE PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI SECONDO L'AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI E PER RIPARTIZIONE. ANNO 2020 (VALORI IN EURO)

Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.3.2



SPESA MEDIA PRO-CAPITE PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNE E DELLE REGIONI, PER TIPO DI ENTÈ E REGIONE. ANNO 2020 (VALORI IN EURO)

Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.3.3

3.4 La qualità dell'istruzione

L'istruzione aumenta le opportunità di occupazione e reddito e favorisce la piena partecipazione alla vita sociale, politica ed economica dei cittadini. Per questi motivi, in Italia il diritto all'istruzione è riconosciuto dal legislatore all'art.34 della Costituzione. La traduzione del principio costituzionale nella realtà, inevitabilmente parziale, è da sempre oggetto di interventi e, in misura crescente, di un'azione di monitoraggio a più livelli. In particolare, per misurare la qualità e l'equità dei sistemi scolastici, da tempo l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi) realizza annualmente dei test standardizzati sui livelli di competenza acquisiti dagli studenti delle scuole primarie e secondarie, accertandone i livelli di apprendimento in Italiano, in Matematica e, laddove previsto, in Inglese.

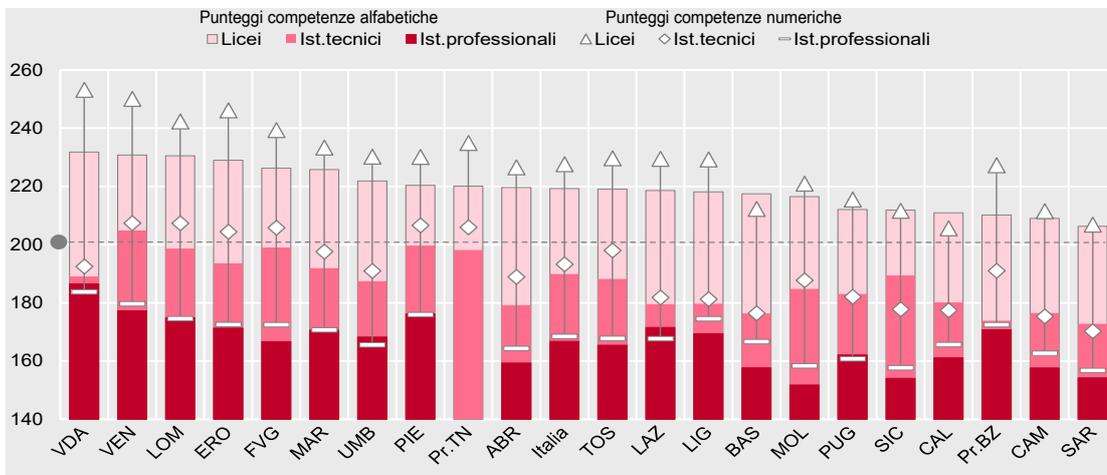
Nel complesso, le performance scolastiche degli studenti del secondo anno delle superiori presentano una variabilità molto ampia tra i percorsi di istruzione e, all'interno di questi, sul territorio nazionale. Il livello medio di competenze alfabetiche e numeriche è infatti considerevolmente più elevato nei licei rispetto agli istituti tecnici, e in questi rispetto ai professionali. Inoltre, è influenzato dai fattori culturali ed economici che differenziano il Paese da un punto di vista territoriale.

Il periodo post pandemico (anno scolastico 2021/22) registra una caduta generalizzata delle performance scolastiche rispetto al periodo 2018/19. Il confronto tra gli esiti scolastici di studenti frequentanti tipologie di scuole diverse nello stesso anno conferma, comunque, le differenze di performance tra tipi di scuole e l'eterogeneità territoriale osservate nei periodi precedenti. Le performance scolastiche dei licei del Mezzogiorno si posizionano infatti al di sotto della media nazionale per le competenze matematiche e linguistiche liceali, e superano appena quelle degli istituti tecnici del Nord del Paese. In particolare, per quanto riguarda le competenze matematiche nei soli licei si registra uno scarto di ben 47,6 punti (su una scala normalizzata a 200) tra Valle d'Aosta e Calabria.

Gli ambiti di competenza appaiono differenziati per genere. Nel complesso, i maschi ottengono risultati mediamente superiori in Matematica e le femmine in Italiano. Inoltre, mentre nei licei sia maschi che le femmine registrano punteggi più elevati in Matematica rispetto all'Italiano, negli istituti tecnici e professionali i maschi registrano un vantaggio in Matematica e le femmine in Italiano, confermando il persistere di un divario di genere nelle competenze tecnico-scientifiche, che tende a riflettersi anche sulle scelte future.

Un ulteriore indicatore della qualità dell'istruzione è dato dalla *dispersione implicita*: questa sintetizza il divario tra competenze acquisite e quelle attese al termine del ciclo di studi, ed è basata sui risultati delle prove Invalsi degli studenti dell'ultimo anno delle superiori. Nel periodo post pandemico (anno scolastico 2021/22) quasi uno studente su dieci (il 9,7%) non ha acquisito le competenze ritenute fondamentali. Il valore, pressoché stabile rispetto all'anno precedente, ma in crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2018/19. Tale condizione appare particolarmente critica nel Mezzogiorno, dove la quota approssima o supera il 18 per cento in Campania, Sardegna e Calabria. Rispetto agli anni precedenti, si segnala però una tendenza al miglioramento nel Molise, che guadagna quasi 4 punti percentuali in tre anni.

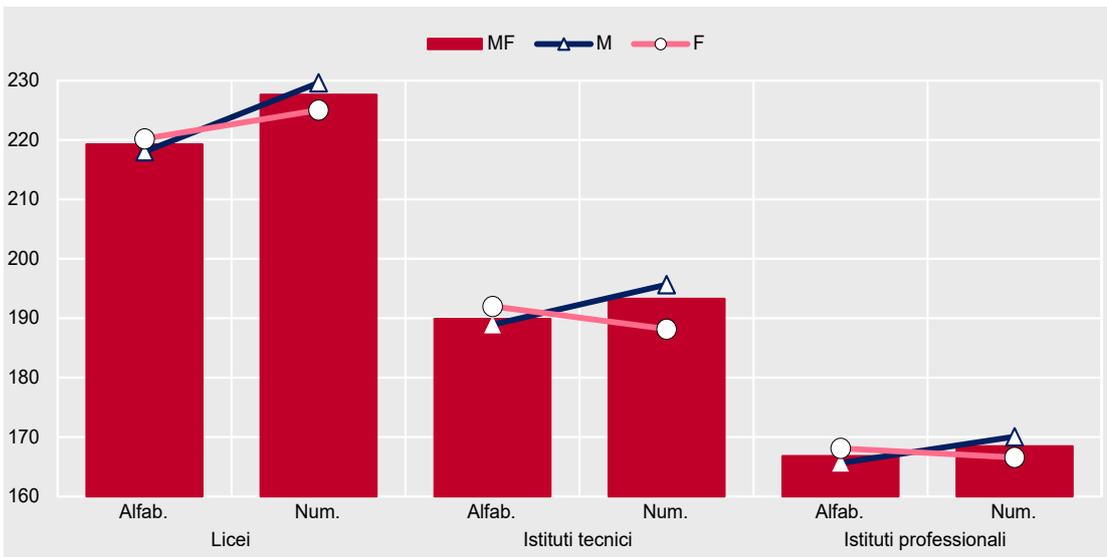
3. I servizi



COMPETENZE DEGLI STUDENTI DI CLASSE II DELLA SCUOLA SUPERIORE, PER TIPO DI SCUOLA E REGIONE. ANNO SCOLASTICO 2021/22 (LIVELLI; VALORE MEDIO NORMALIZZATO =200)

Fonte: Servizio Statistico Invalsi

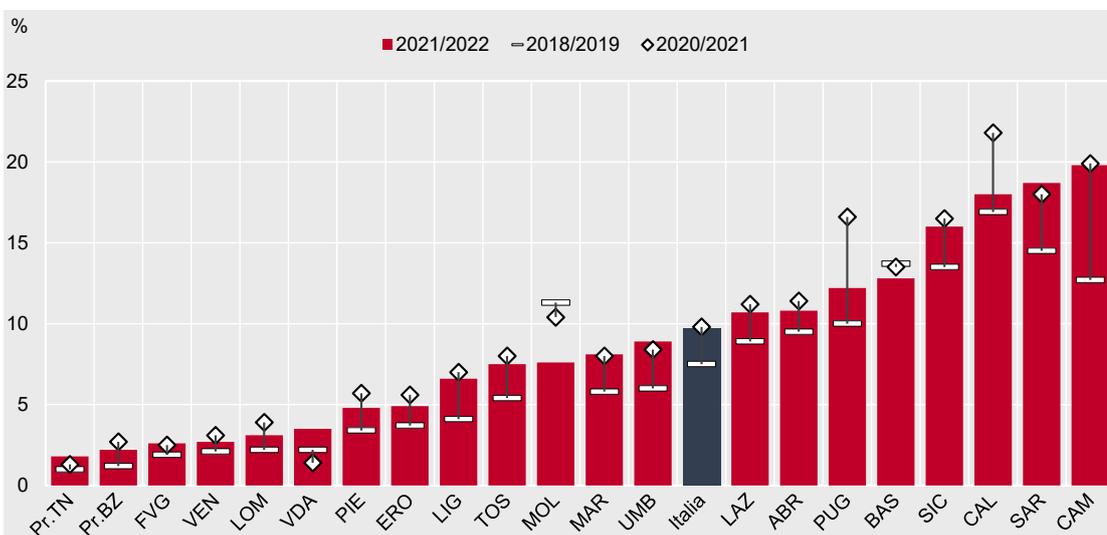
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.4.1



COMPETENZE DEGLI STUDENTI DI CLASSE II DELLA SCUOLA SUPERIORE, PER TIPO DI SCUOLA E GENERE. ANNO SCOLASTICO 2021/22

Fonte: Servizio Statistico Invalsi

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.4.2



DISPERSIONE IMPLICITA AL TERMINE DELLA SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO, PER REGIONE. ANNI SCOLASTICI 2018-19, 2020-21, 2021-22 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Servizio Statistico Invalsi

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.4.3



3.5 I servizi di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo

I servizi di trasporto pubblico locale (TPL) possono dare un contributo determinante alla transizione verso una mobilità sostenibile, aiutando a ridurre il traffico privato nelle aree urbane e i suoi costi ambientali, sociali ed economici. Il potenziamento del TPL rientra tra gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che affronta in particolare due criticità del comparto: la carenza di infrastrutture per il trasporto di massa (metropolitane e tramvie/filovie ad alta capacità) e l'obsolescenza delle flotte², puntando anche a un riequilibrio della distribuzione territoriale dell'offerta, molto più bassa nelle città del Mezzogiorno.

Nel 2021, secondo i risultati della rilevazione *Dati ambientali nelle città*, soltanto 23 dei 109 comuni capoluogo dispongono di almeno una delle principali modalità di TPL a impianti fissi (la metropolitana è presente in sette città, il tram in 12, il filobus in 13). Negli ultimi anni si registra uno sviluppo sostenuto di questi servizi, che contano circa 890 km di linee in esercizio (+37,1% rispetto al 2011) e producono una quota crescente, ma ancora minoritaria e diseguale sul territorio, dell'offerta complessiva di TPL: il 42,4% dei posti-km, che scende al 20,9% nelle città del Mezzogiorno e ad appena il 6,0% fuori dai capoluoghi di città metropolitana.

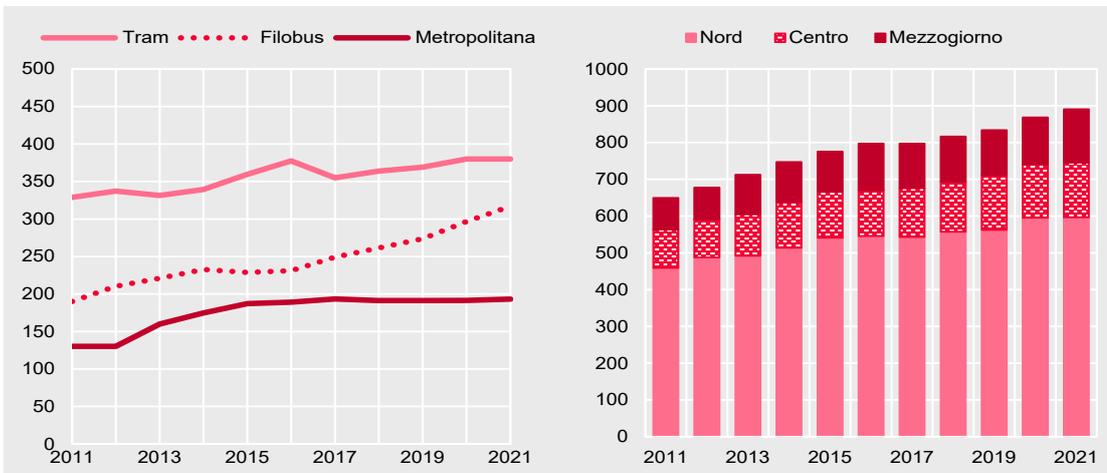
L'autobus resta la modalità di TPL più diffusa nelle città italiane. Questo rappresenta il 56% dell'offerta complessiva, ma più del 95% in quasi quattro capoluoghi su cinque. Circa due terzi dei veicoli impiegati sono alimentati a gasolio; fra quelli con alimentazioni alternative prevalgono i bus a metano o GPL (25,5%), mentre elettrici e ibridi, pure in forte crescita, rappresentano il 7,4%. Fra il 2016 e il 2021 la quota di veicoli a emissioni zero o in classe Euro 6 (lo standard più avanzato, in vigore dal 31/12/2012) è più che triplicata, passando dal 12,7 al 44%, e presenta valori piuttosto omogenei fra aree geografiche (44,6% nel Centro-Nord, 41,7% nel Mezzogiorno) e fra città grandi e medio-piccole. La maggior parte degli autobus in esercizio, tuttavia, appartiene a classi Euro precedenti e sono quindi in circolazione da più di nove anni (incluso un 22,9% di veicoli pre-Euro 5, in circolazione da non meno di 14 anni).

Mentre le linee d'investimento del PNRR vanno a sostenere e rafforzare tendenze già in atto prima della pandemia, un importante elemento di discontinuità dello scenario post-pandemico è dato dalla forte contrazione della domanda di TPL, che nel 2021 – diversamente dall'offerta – resta ancora molto distante dai livelli del 2019, rischiando di mettere in crisi l'equilibrio economico del comparto. Nel 2021 l'offerta di TPL ha recuperato pienamente il calo dell'anno precedente, registrando un incremento del 26,2%. Nell'insieme dei comuni capoluogo, il valore medio è risalito a 4.748 posti-km per abitante (lievemente superiore al 2019), ma la distribuzione territoriale dell'offerta resta fortemente disuguale: 6.048 posti-km/ab. nel Nord, 5.653 nel Centro e soltanto 1.961 nel Mezzogiorno. Nell'ultimo l'offerta si era gradatamente ridotta tra il 2011 e il 2014 per poi stabilizzarsi, fra il 2015 e il 2019, intorno a circa 4.600 posti-km/ab. Scomponendo il dato per ripartizione, tuttavia, si osserva che in quest'ultima fase la tendenza negativa si era invertita nelle città del Nord (+7,6% nel periodo 2014-2019), mentre in quelle del Centro e del Mezzogiorno l'offerta aveva continuato a ridursi (del 6,4% e dell'8,0% nello stesso periodo), allargando un divario territoriale già molto ampio.

La domanda di TPL, nel 2021 è stata in media di 104,3 passeggeri per abitante (+4,3% sull'anno precedente, ma -45,6% rispetto al 2019). Il recupero è stato ancora più modesto nelle grandi città (+3,8% nei capoluoghi di città metropolitana, +6,1% negli altri) e addirittura assente nell'insieme dei capoluoghi del Mezzogiorno (-2,8% sull'anno precedente, -54,7% rispetto al 2019). La domanda di TPL presenta un divario fra le ripartizioni ancora maggiore di quello dell'offerta (147,3 passeggeri/ab. nel Nord, 118,2 nel Centro e 27,4 nel Mezzogiorno) e già prima della pandemia aveva attraversato una lunga fase di declino, diminuendo di quasi il 20% fra il 2007 e il 2017 (ma del 33,3% nel Centro, del 37,3% nel Mezzogiorno e solo del 5,0% nel Nord).

2 PNRR - Missione 2, Componente 2, Investimenti 4.2 (Sviluppo trasporto rapido di massa) e 4.4 (Rinnovo flotte bus e treni verdi).

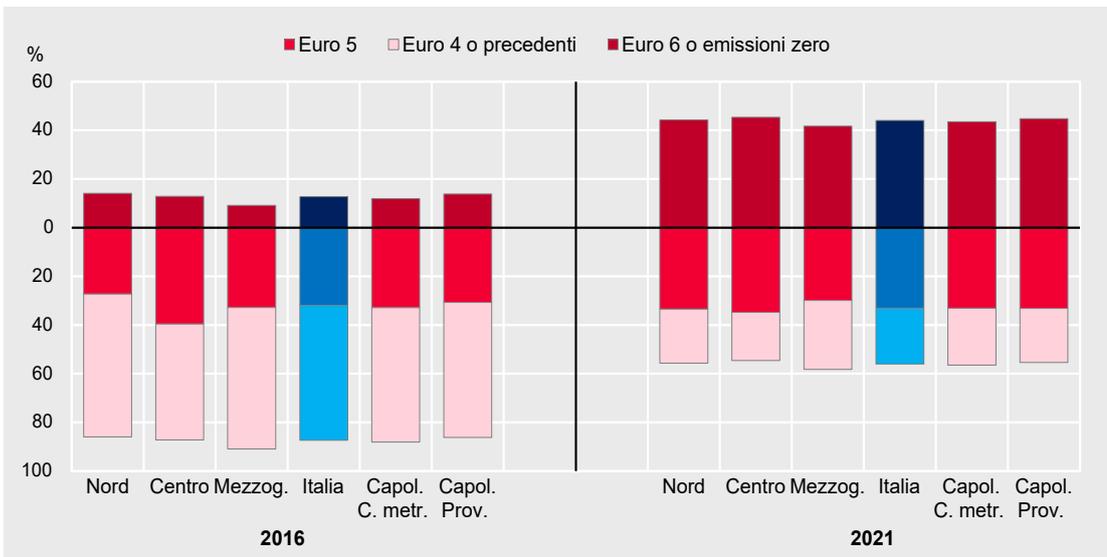
3. I servizi



ESTENSIONE DELLE RETI DI TPL A IMPIANTI FISSI IN ESERCIZIO NEI COMUNI CAPOLUOGO PER PRINCIPALI MODALITÀ E PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2011-2021 (KM)

Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

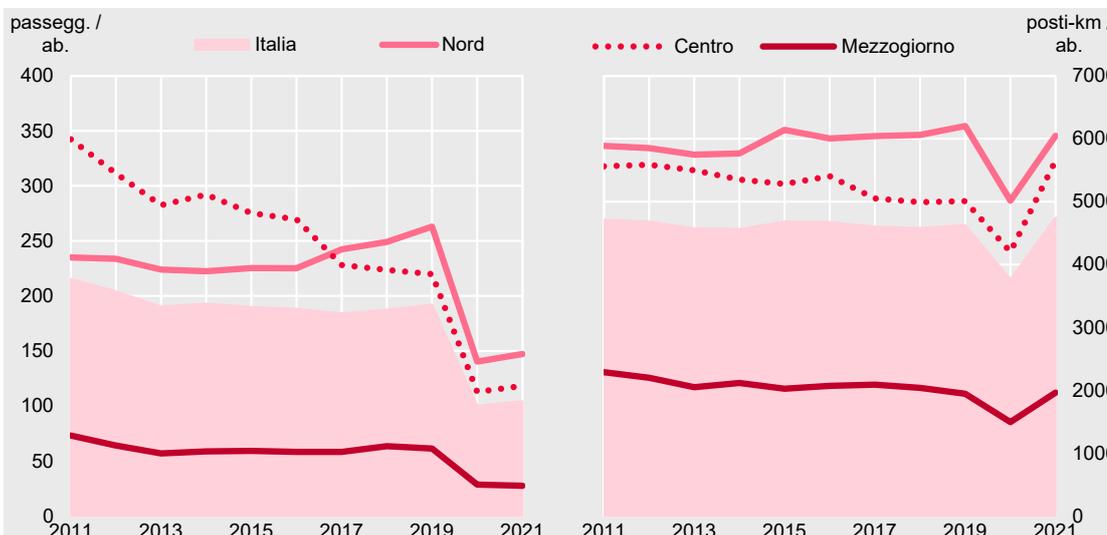
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.5.1



AUTOBUS DEL TPL IN ESERCIZIO NEI COMUNI CAPOLUOGO PER CLASSE DI EMISSIONI, RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E TIPO DI CAPOLUOGO. ANNI 2011-2021 (COMPOSIZIONI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.5.2



DOMANDA E OFFERTA DI TPL NEI COMUNI CAPOLUOGO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2011-2021 (PASSEGGERI TRASPORTATI E POSTI-KM PRODOTTI PER ABITANTE)

Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

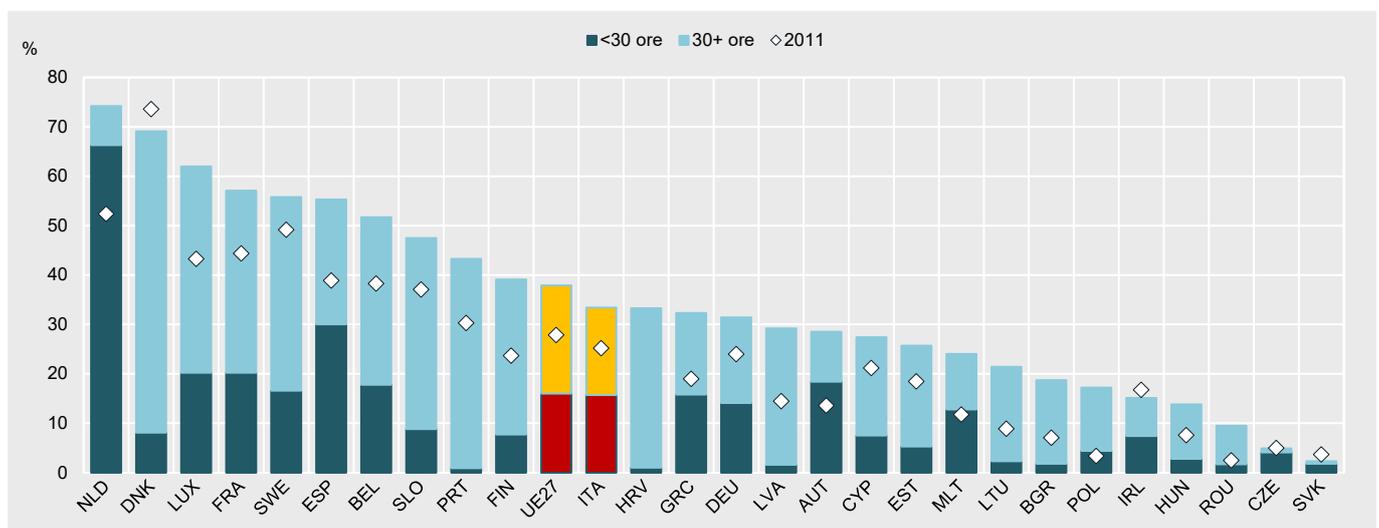
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.5.3



3.A1 Gli asili nido e i servizi educativi per la prima infanzia

In Italia, la quota di bambini di 0-2 anni che frequentano una struttura educativa è cresciuta dal 25,2% del 2011 al 33,4% del 2021 (v.3.2), mentre per l'insieme dei 27 paesi dell'Unione europea è passata dal 27,9% al 37,9%, superando il 50% in Francia e Spagna e raggiungendo il 70% in Danimarca e nei Paesi Bassi. Il divario rispetto alla media europea, pure se non molto ampio nel complesso, si allarga considerando i bambini che frequentano per almeno 30 ore settimanali: in Italia sono circa la metà dei frequentanti, mentre sono la quota prevalente nella maggioranza degli altri paesi¹ (Figura 3.A1.1).

FIGURA 3.A1.1 BAMBINI ACCOLTI NEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA, PER ORE SETTIMANALI DI FREQUENZA DEL SERVIZIO. ANNI 2011 E 2021 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Eurostat, Indagine europea su redditi e le condizioni di vita (Eu-silc), anni 2011 e 2021

doi.org/10.1481/Istat.RapportolIstituzioniPubbliche.2024.3.A1.1

La frequenza sul territorio è fortemente diversificata, sia dal punto di vista delle tipologie di servizi utilizzati, sia per l'intensità (v. 3.3). Il Centro-nord ha una maggiore disponibilità di servizi, con una copertura media del 34,4% dei posti rispetto ai bambini residenti². Il Mezzogiorno ha una copertura del 16,2%, che si compone in maggior misura di sezioni primavera, che comportano minori costi per i comuni. Queste ultime, pur essendo attrezzate per accogliere bambini sotto i tre anni, hanno comunque un'accessibilità limitata ai bambini di 24-36 mesi.

Inoltre, l'utilizzo dei servizi è differenziato in base alle condizioni socio-economiche delle famiglie. Infatti, i bambini che frequentano il nido hanno più spesso entrambi i genitori occupati, con un maggiore livello di istruzione e con un reddito più alto rispetto ai bambini della stessa età che non frequentano il nido³. L'accessibilità economica e la scarsità di posti rappresentano ancora un ostacolo per molte famiglie. I criteri di accesso al nido pubblico, ad esempio, privilegiano nella maggior parte dei casi le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, operando una selezione all'ingresso che tende ad escludere le famiglie monoreddito, tendenzialmente meno abbienti e anche meno inclini a sostenere l'ammontare della retta nei nidi privati, aumentando la probabilità di esclusione

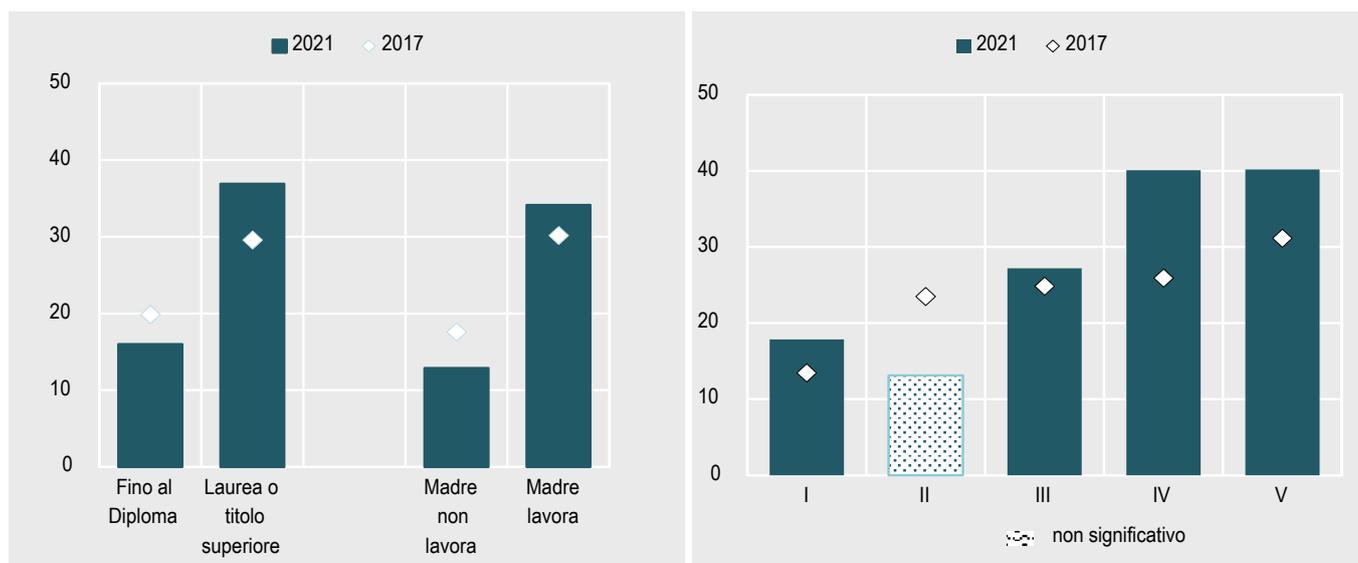
1 Inoltre, la percentuale italiana comprende quasi il 5% di bambini di 0-2 anni iscritti alla scuola di infanzia come anticipatori e, quindi, inseriti in strutture per bambini da 3 a 5 anni senza gli adattamenti previsti, ad esempio, nelle sezioni primavera. Pertanto, i bambini al di sotto dei 3 anni che frequentano i servizi educativi specifici e idonei per la prima infanzia risultano in realtà meno del 30%.

2 Sono compresi i posti sia nel settore pubblico che nel privato.

3 I dati sulle condizioni socio-economiche delle famiglie provengono dall'indagine europea sui redditi e le condizioni di vita (Eu-Silc), anno 2021. Le elaborazioni sono riferite ai soli bambini che frequentano il nido (escludendo quindi la frequenza di altri servizi quali le ludoteche o gli anticipi nella scuola d'infanzia), nel confronto con tutti gli altri bambini di 0-2 anni.

dalla fruizione del servizio. Fra le caratteristiche dei genitori, la condizione lavorativa della madre è la discriminante maggiore della frequenza del nido. Infatti, nel 2021 i bambini con la madre lavoratrice frequentano nel 34,2% dei casi, contro il 12,9% dei bambini frequentanti la cui madre non lavora. Rispetto quattro anni prima, si registra un aumento della frequenza per chi ha la madre che lavora (era il 30,2% nel 2017) e un calo per i figli di donne che non lavorano (17,6% nel 2017). Anche un più alto titolo di studio dei genitori garantisce ai bambini maggiori opportunità di accesso al nido: si passa dal 36,9% di frequenza nelle famiglie con almeno un genitore laureato (o con titolo superiore) al 16% per famiglie con al massimo il diploma di scuola secondaria superiore. Anche in questo caso le differenze si sono accentuate nel tempo, da 9,7 punti percentuali nel 2017 a 20,9 nel 2021 (Figura 3.A1.2, sinistra). Per quanto riguarda il reddito delle famiglie, a quattro anni di distanza la frequenza del nido è aumentata in tutte le classi (quinti) di reddito. Si registra quindi un miglioramento della frequenza anche per le famiglie relativamente più povere (appartenenti al primo quinto di reddito), dove si passa dal 13,4% nel 2017 al 17,9% nel 2021. L'aumento più consistente, tuttavia, si registra per i quinti più elevati (fino oltre il 40%). Il dislivello tra la prima e l'ultima classe di reddito risulta quindi aumentato, da 17,7 a 22,3 punti percentuali (Figura 3.A1.2, destra)⁴.

FIGURA 3.A1.2 BAMBINI DI 0-2 ANNI CHE FREQUENTANO IL NIDO PER TITOLO DI STUDIO E CONDIZIONE LAVORATIVA DELLA MADRE (SINISTRA), E FAMIGLIE CON BAMBINI FREQUENTANTI PER QUINTI DI REDDITO FAMILIARE (DESTRA). ANNI 2021 E 2017 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Istat, Indagine europea sui redditi e le condizioni di vita (Eu-Silc), anni 2017,2021

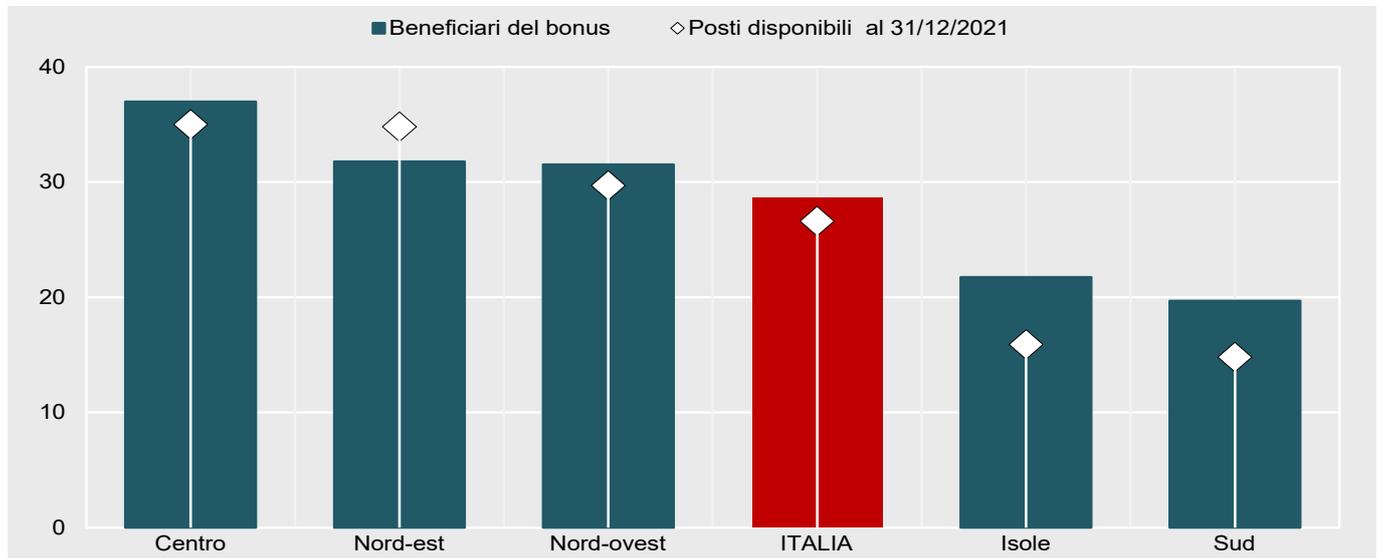
doi.org/10.1481/Istat.RapportolIstituzioniPubbliche.2024.3.A1.2

Al fine di superare le barriere economiche di accesso, dal 2017 è stato introdotto il “bonus asilo nido”⁵, erogato dall’INPS a rimborso delle spese sostenute dalle famiglie per la frequenza di nidi, sezioni primavera e servizi educativi domiciliari. Dall’anno di introduzione del contributo si registra un crescente numero di bambini beneficiari del bonus, a eccezione del 2020, in relazione all’emergenza sanitaria. Nel 2021 si registrano oltre 358mila utenti del contributo (il 24% in più rispetto al 2019), pari al 28,6% dei bambini di 0-2 anni (dal 21,7% nel 2019). Nel 2021 il numero di bambini beneficiari del contributo ha superato leggermente il numero di posti in quasi tutte aree del Paese, grazie alla rotazione di più bambini negli stessi posti nel corso dell’anno. Il disavanzo tra i beneficiari del bonus e i posti disponibili nei servizi risulta maggiore al Sud e nelle Isole, dove l’offerta è più carente. La quota di bambini beneficiari del bonus sui residenti di 0-2 anni mostra ampie differenze territoriali, in linea con la disponibilità dei posti nei servizi pubblici e privati: 19,7% al Sud, 21,7% nelle Isole, 31,5% al Nord-ovest, 31,8% al Nord-est, 37% del Centro (Figura 3.A1.3).

4 Tra i bambini di 0-2 anni classificati come a rischio di povertà, nel 2021 il 17,9% erano iscritti al nido, contro il 27,5% dei loro coetanei. In questo caso si osserva una leggera riduzione del divario rispetto al 2017, da 12 a 9,6 punti percentuali.

5 Legge n.232/2016.

FIGURA 3.A1.3 BENEFICIARI DEL BONUS "ASILO NIDO" E POSTI NEI NIDI, SEZIONI PRIMAVERA E SERVIZI EDUCATIVI DOMICILIARI, PER CENTO BAMBINI DI 0-2 ANNI E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNO 2021 (VALORI PERCENTUALI)

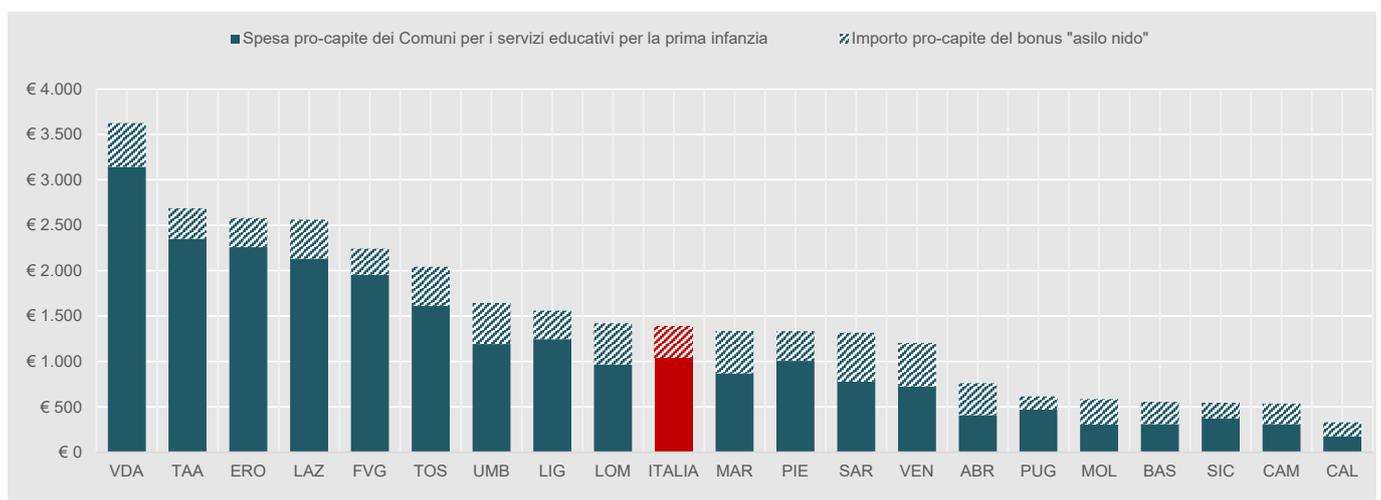


Fonte: INPS, dati per competenza bonus "Asilo nido", anno 2021. Istat, Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2021/2022

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A1.3

Analogamente alla quota di bambini che fruiscono del bonus asilo nido, varia l'importo medio pro-capite ricevuto (per residente fra 0 e 2 anni): da 192 euro annui al Sud, si passa a 242 nelle Isole, 386 al Nord-est, 414 euro al Nord-ovest, fino a 436 euro al Centro. Le risorse erogate a livello centrale sotto forma di contributi alle famiglie mostrano quindi differenze territoriali importanti, così come si rileva per quanto riguarda la spesa gestita a livello locale dai comuni per i servizi educativi pubblici o convenzionati (v. 3.3). Nel 2021, la spesa dei comuni per i servizi alla prima infanzia (al netto delle quote pagate dalle famiglie) ammonta a 1,3 miliardi di euro. Nello stesso anno l'INPS ha erogato 427 milioni di euro alle famiglie, a rimborso parziale delle rette. Pertanto, le risorse pubbliche impiegate congiuntamente dai comuni e dallo Stato per la fruizione del nido ammontano a poco più di 1,7 miliardi di euro. In termini pro-capite, in quell'anno un bambino sotto i tre anni ha beneficiato mediamente di 1.382 euro, ma che sul territorio vanno da 330 euro in Calabria a 3.625 in Valle d'Aosta. A livello di ripartizione, il Centro presenta la spesa pro-capite più alta (2.191 euro) e il Sud la più bassa (534 euro) (Figura 3.A1.4).

FIGURA 3.A1.4 SPESA PUBBLICA PRO-CAPITE PER I SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA, PER 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI PER REGIONE. ANNO 2021 (VALORI IN EURO)



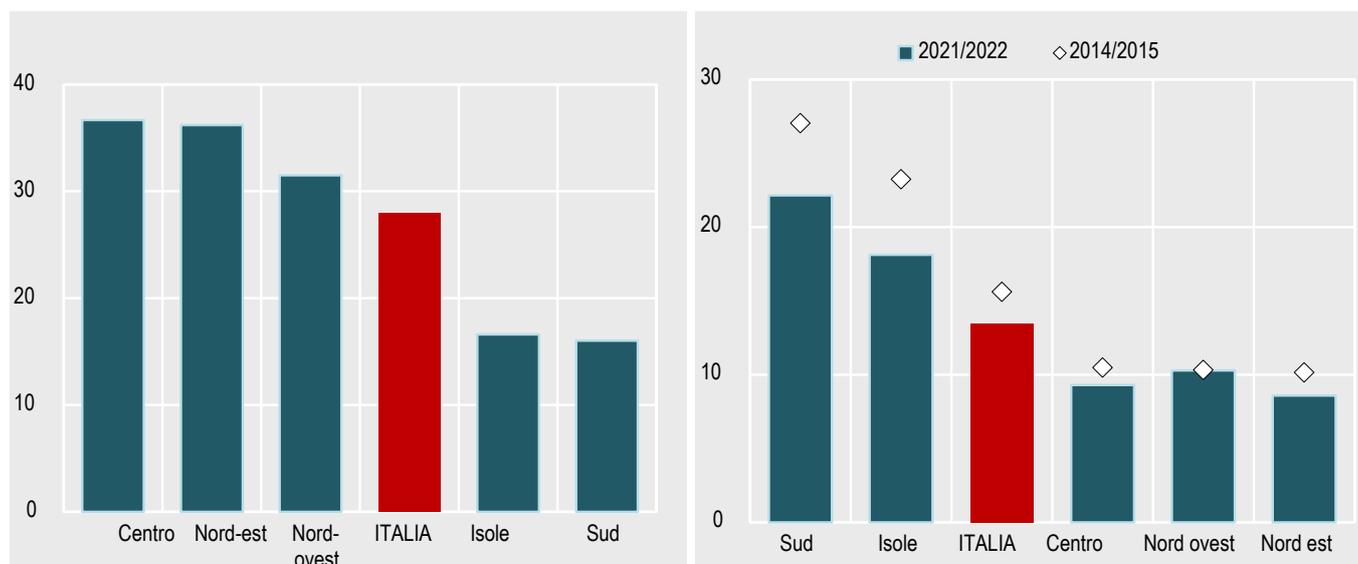
Fonti: INPS, dati bonus Asilo nido. Istat, Indagine su asili nido e serv. integrativi per la prima infanzia

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A1.4

Nonostante l'introduzione dei contributi statali per la frequenza del nido, permangono grandi disparità sia dal punto di vista territoriale che sotto il profilo socio-economico nelle opportunità di utilizzo dei servizi educativi per la prima infanzia di cui beneficiano le famiglie. Da questo punto di vista, occorrerà attendere gli esiti degli importanti investimenti previsti in questo settore con il PNRR.

Nelle regioni meridionali, inoltre, la scarsità di servizi educativi per bambini sotto i tre anni si traduce in parte in accessi anticipati alla scuola d'infanzia, non strutturata per le specifiche esigenze dei bambini di 2 anni. Oltre che dalla mancanza di posti nei nidi, la scelta delle famiglie in favore della scuola di infanzia anticipata può essere influenzata anche da motivazioni economiche: infatti, secondo l'Indagine sulle spese per consumi delle famiglie, nel 2021 la spesa media annua (comprensiva dei costi per tasse, rette e servizio di mensa) delle famiglie che hanno usufruito di scuole dell'infanzia pubbliche e private era di 676 euro, contro 1.758 euro nel caso dei nidi. Già negli anni passati, grazie all'aumento della disponibilità di servizi educativi anche nelle aree più svantaggiate, e in seguito all'introduzione del contributo statale per il nido, la quota di bambini di 2 anni anticipatari tra il 2014/15 e il 2021/22 nel Mezzogiorno è diminuita dal 25,8% al 20,9%, in misura molto maggiore rispetto alle altre ripartizioni (a livello nazionale, è passata dal 15,6% al 13,5%; Figura 3.A1.5).

FIGURA 3.A1.5 POSTI NEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PER RIPARTIZIONE RISPETTO AI BAMBINI DI 0-2 ANNI (SINISTRA) E ANTICIPATARI RISPETTO AI BAMBINI DI 2 ANNI (DESTRA). ANNO EDUCATIVO 2021/22 E CONFRONTO COL 2014/15 (VALORI PERCENTUALI)



Fonti: MIM, Rilevazione sulle scuole. Istat, Indagine su asili nido e serv. integrativi per la prima infanzia

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A1.5

3.A2 Le risorse e la spesa degli enti territoriali per missione

Gran parte dell'erogazione dei servizi pubblici sul territorio è realizzata dagli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane, regioni e province autonome), che finanziano le prestazioni di competenza mediante risorse proprie o trasferimenti dai livelli di governo superiori. Alle regioni si riconosce principalmente il compito di garantire la tutela della salute attraverso i livelli essenziali di assistenza, il trasporto extra-urbano e il sostegno all'economia e al sociale. A province e città metropolitane si attribuiscono missioni di pianificazione territoriale e sviluppo locale, di tutela e valorizzazione dell'ambiente, servizi di trasporto, costruzione e gestione di strade, programmazione della rete scolastica e delle politiche occupazionali. Ai comuni, che sono i soggetti più vicini alla collettività di riferimento, spettano compiti di servizi educativi per la prima infanzia (v.3.2), gestione del territorio, inclusa quella dei rifiuti (v.6.A1), trasporti locali (v.3.5), viabilità, e l'attuazione di politiche sociali che spaziano dall'edilizia popolare all'assegnazione di sussidi economici e sostegni di varia natura alle famiglie (v.3.3).

Nell'ambito della finanza pubblica, la finanza locale consente di tracciare un quadro delle entrate e delle spese che gli enti territoriali destinano alle rispettive funzioni, fissate nella Costituzione. Considerando l'ammontare di spesa di ciascun livello di governo territoriale nel 2021, per le missioni di propria competenza, la spesa (pagamenti) delle regioni è pari al 70% del totale (pari al 10,8% del Pil), mentre i comuni rappresentano il 27% (4,2% del Pil) e le province e città metropolitane il 3% (0,5% del Pil). La ripartizione delle entrate totali tra i tre livelli di governo è identica a quella delle spese, con incidenze sul Pil leggermente più elevate: rispettivamente l'11,4%, il 4,4% e lo 0,5%.

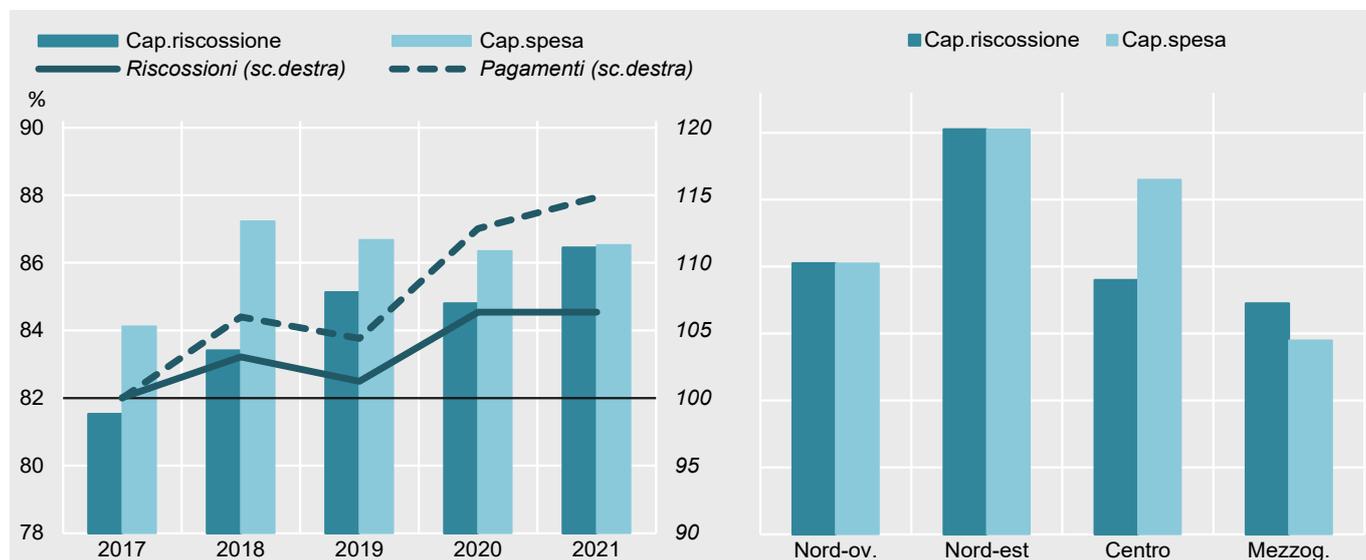
Regioni e province autonome

Le regioni e province autonome nel quinquennio 2017-2021 presentano una crescita delle entrate totali (riscossioni) al netto delle partite di giro che, anche per effetto della pandemia, aumentano del 16,8%, passando da 177,5 a 207,3 miliardi di euro, e del 14,9% delle spese (da 171,5 a 197,0 miliardi) (Figura 3.A2.1). Nel periodo considerato risultano anche in aumento sia la capacità di riscossione (rapporto tra le entrate previste e realizzate – le *riscossioni in conto competenza* – e le entrate previste, o accertamenti), sia quella di spesa (rapporto tra le spese previste e sostenute – i *pagamenti in conto competenza* – e le spese previste, o *impegni*), indicando un aumento di efficienza nella capacità istituzionale. Dal punto di vista territoriale, nel 2021 le capacità di spesa e di riscossione hanno avuto andamenti differenziati: nel Centro, la capacità di spesa è stata superiore a quella di riscossione (+3,3 punti percentuali), mentre nel Mezzogiorno si è avuto un andamento inverso (-1,1%), e nel Nord i due livelli sono stati in equilibrio.

Nel 2021 la spesa pro capite complessiva è pari, a livello nazionale, a 3.337 euro; importi superiori si rilevano in tutte le regioni a statuto speciale e in Campania, Basilicata e Molise. La Valle d'Aosta è la regione che complessivamente assegna le risorse maggiori, più di 15.000 euro per ciascun residente, mentre gli abitanti della Calabria si vedono attribuire l'importo più contenuto, poco più di 2.600 euro.

La spesa sanitaria, che rappresenta la principale missione di spesa delle regioni, cresce tra il 2017 e il 2021 a livello nazionale da 1.990 a 2.312 euro pro capite. Nel 2021, la spesa per la tutela della salute pro capite più elevata si è registrata in Campania, l'unica regione a spendere oltre 3.000 euro per residente, e la più bassa in Calabria, poco sopra i 1.800 euro. La seconda missione di spesa per importanza, con 219 euro in media, è rappresentata dal funzionamento e gestione dell'amministrazione degli enti territoriali, seguono con 197 euro i trasporti, con 64 euro l'istruzione e lo sviluppo economico e con 60 lo sviluppo sostenibile. Per queste missioni sono le province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e la Valle d'Aosta/ Vallée D'Aoste a spendere le somme più consistenti pro capite (Figura 3.A2.2).

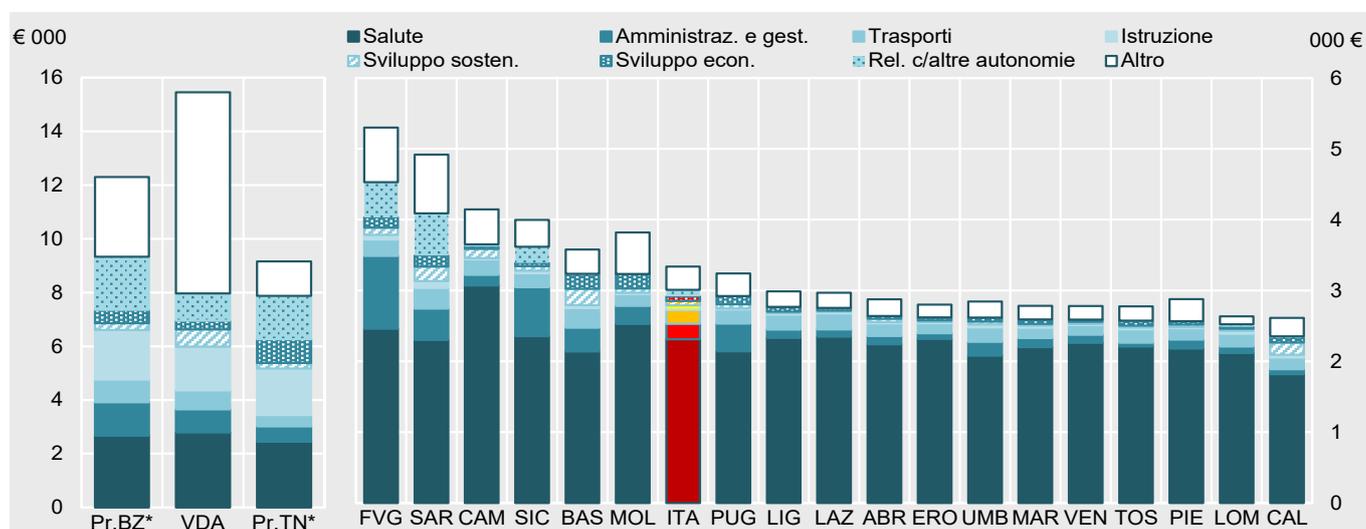
FIGURA 3.A2.1 RISCOSSIONI E PAGAMENTI E CAPACITA' DI RISCOSSIONE E SPESA DI REGIONI E PROVINCE AUTONOME, IN TOTALE E NELLE RIPARTIZIONI. ANNI 2017-2021 INDICI (2017=100) E VALORI PERCENTUALI



Fonte: Istat, Bilanci consuntivi delle regioni e province autonome

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A2.1

FIGURA 3.A2.2 PAGAMENTI TOTALI PRO-CAPITE PER PRINCIPALI MISSIONI DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME. ANNO 2021 IMPORTI IN MIGLIAIA DI EURO



Fonte: Istat, Bilanci consuntivi delle regioni e province autonome

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A2.2

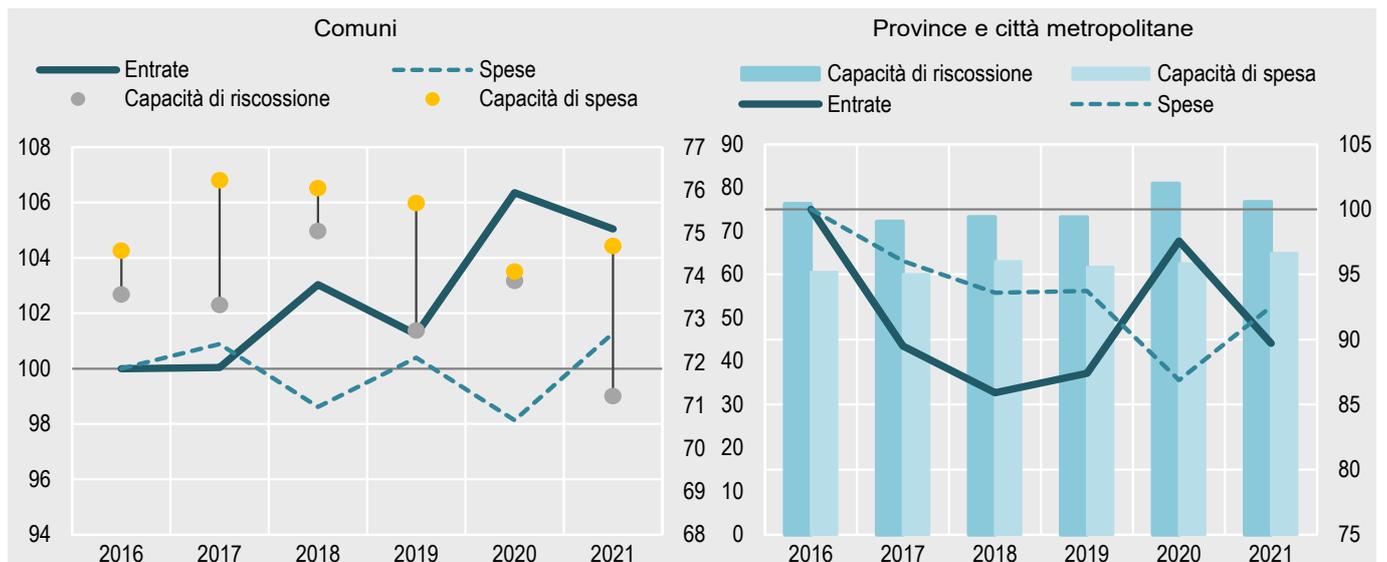
(*) Le spese dalla Regione Trentino-Alto Adige /Sudtirolo per le missioni Servizi istituzionali di amministrazione e gestione, Giustizia, Diritti sociali, Relazioni con altre autonomie e Relazioni internazionali sono state incluse nelle rispettive voci delle due province autonome.

Comuni, province e città metropolitane

L'analisi delle entrate totali e delle spese (correnti, in conto capitale e per incremento di attività finanziarie) dei comuni dal 2016 al 2021, al netto dei servizi per conto terzi e delle partite di giro, evidenzia un progressivo aumento del divario tra le due voci di bilancio considerate in favore delle entrate, in particolare nell'ultimo biennio, sintomo di una capacità gestionale e contabile più oculata (Figura 3.A2.3). Nel 2021, le riscossioni sono pari a 79,9 miliardi di euro (+5% a prezzi correnti sul 2016), mentre i pagamenti ammontano a 76,7 miliardi di euro (+1,3%). Il livello più basso per le spese è stato raggiunto nel 2020, mentre nello stesso periodo le entrate

sono aumentate del 5,2%, grazie ai trasferimenti decisi da parte dello Stato, delle regioni e di altri enti pubblici per far fronte alla pandemia di Covid-19. Nel periodo 2016-2021 la capacità di riscossione comunale è diminuita, anche a causa delle numerose misure normative introdotte durante la pandemia, passando dal 73,6% del 2016 al 71,2% del 2021. Nello stesso periodo, i comuni sono stati in grado di spendere circa i tre quarti delle risorse previste: la capacità di spesa nel 2021 risulta pari al 74,7% (+0,1 punti percentuali rispetto al 2016).

FIGURA 3.A2.3 ENTRATE, SPESE, CAPACITÀ DI RISCOSSIONE E DI SPESA DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE. RISCOSSIONI E PAGAMENTI. ANNI 2016-2021 INDICI (2016=100)



Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli enti locali

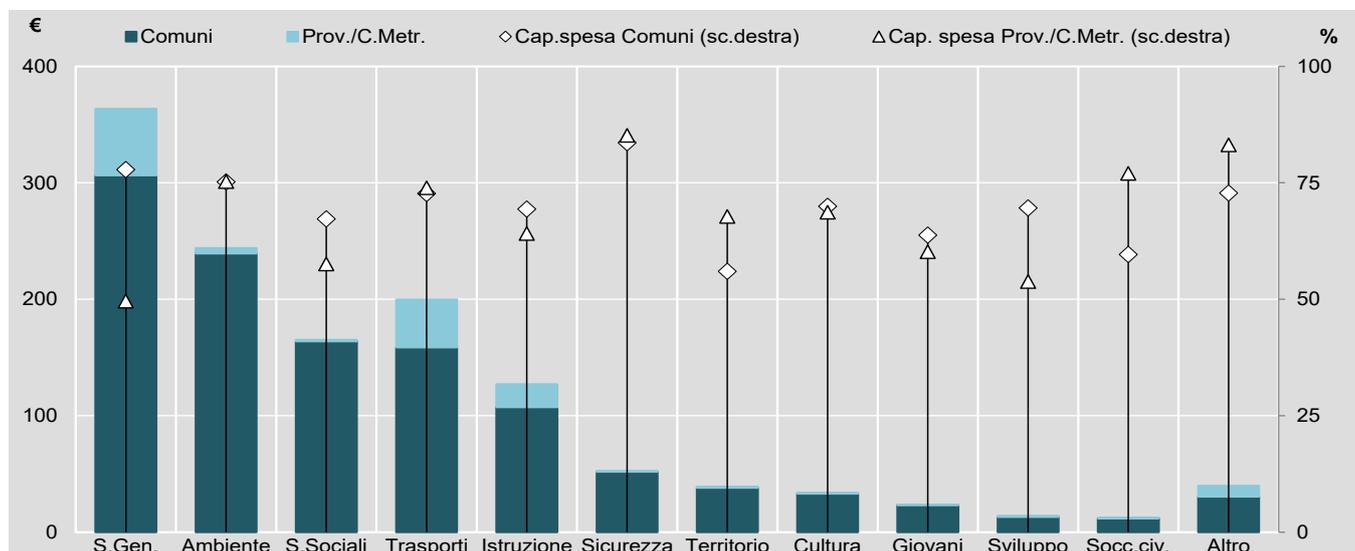
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A2.3

Nelle province e città metropolitane l'andamento delle entrate e delle spese durante il periodo considerato ha subito una marcata diminuzione a causa del tentativo di riforma costituzionale finalizzato alla soppressione delle province, successivamente bocciato con il referendum del 4 dicembre 2016. Nel 2021 le riscossioni ammontano a 9 miliardi di euro (-10,3% rispetto al 2016), mentre i pagamenti risultano essere pari a 8,4 miliardi di euro

(-7,5% rispetto al 2016). Nel 2020, a causa della pandemia, si registra il livello più basso delle spese, come accaduto per i comuni, mentre le riscossioni registrano un sensibile aumento rispetto all'anno precedente (+10,2%). La capacità di riscossione nel complesso si è mantenuta stabile (+0,4 punti percentuali rispetto al 2016), anche se nel 2020 è stato raggiunto il livello più elevato pari all'81,0%. Nel 2021 la capacità di spesa si attesta al 65,0% (+4,4 punti percentuali sul 2016). La minore capacità di spesa delle province rispetto a quella dei comuni va in larga parte attribuita al tentativo di riforma citato, che ha comportato una minore disponibilità effettiva delle risorse impegnate.

I valori pro capite e la capacità di spesa di comuni, province e città metropolitane per le principali missioni, offrono una quantificazione per il 2021 dell'erogazione dei servizi nelle singole aree di competenza (Figura 3.A2.4). I servizi generali, istituzionali e di gestione, rappresentano il 26,0% della spesa comunale complessiva e presentano i valori per abitante più elevati, pari a 306 euro per i comuni e 57 euro per le province e città metropolitane, dove pesano per il 41,6% sulla spesa totale. A livello comunale, la seconda voce di spesa è quella relativa all'ambiente e rappresenta il 20,3% della spesa totale: in media, ciascun comune spende 239 euro per abitante, con una capacità di spesa del 75,2%. La seconda voce di spesa sono i servizi sociali (13,9% del totale), con una spesa pro capite di 164 euro (67,2% la capacità di spesa). Per le province e città metropolitane la prima voce di spesa per servizi erogati è relativa ai trasporti, con un valore pari a 41 euro per abitante e una capacità di spesa del 73,9%. Ai Trasporti comunali sono, invece, destinati 159 euro per abitante (72,7% la capacità di spesa). I servizi legati alla Sicurezza registrano la capacità di spesa più elevata sia per i comuni (83,6%) che per le province e città metropolitane (85,2%).

FIGURA 3.A2.4 SPESA DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE PER MISSIONE E CAPACITÀ DI SPESA. PAGAMENTI. ANNO 2021
VALORI PRO CAPITE E VALORI PERCENTUALI

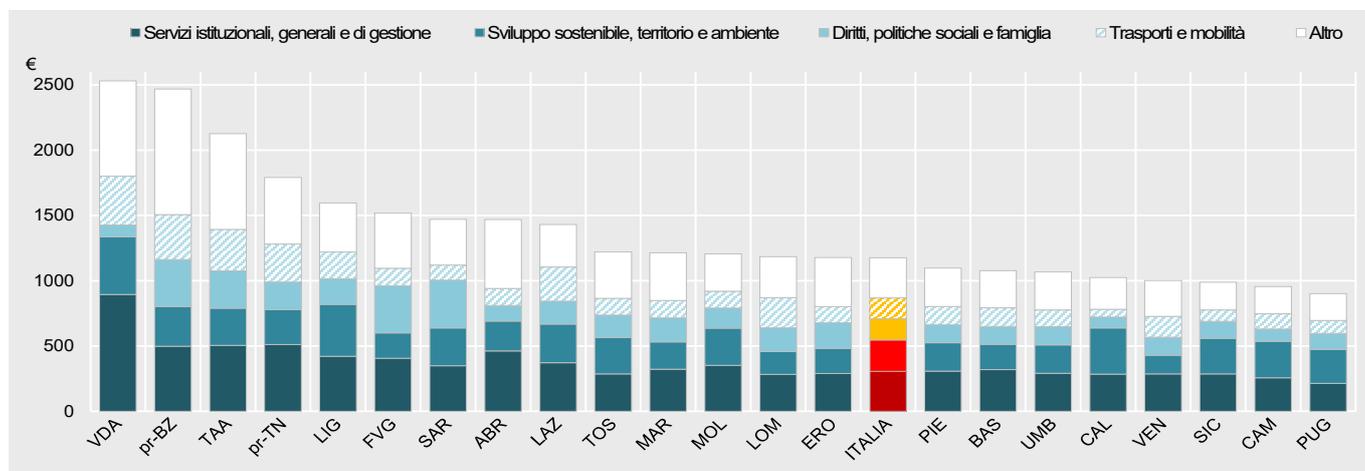


Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli enti locali

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A2.4

La distribuzione regionale della spesa per missione dei comuni presenta una forte eterogeneità, che in parte riflette le differenze molto ampie nella disponibilità di risorse: la spesa pro capite totale dei comuni di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige è più del doppio della media nazionale (Figura 3.A2.5). Con riferimento ai servizi generali, la spesa pro capite dei comuni della Valle d'Aosta (894 euro) è molto più elevata della media nazionale (293 euro). Inoltre, i comuni della Valle d'Aosta presentano i valori pro capite più elevati anche per l'Ambiente (441 euro) e i Trasporti (374 euro). Per i servizi Sociali, sono le amministrazioni locali della Sardegna a registrare il valore pro capite più alto, pari a 367 euro, mentre il valore più basso si registra nei comuni della Calabria (84 euro), che presentano il valore più contenuto anche per quanto riguarda i Trasporti (60 euro). I comuni del Veneto registrano il valore per abitante più basso per l'Ambiente (143 euro), mentre quelli della Puglia, che registrano la spesa pro capite totale minore tra tutte le regioni, dedicano anche l'importo più basso ai servizi Generali (213 euro per abitante).

FIGURA 3.A2.5 SPESA DEI COMUNI PER MISSIONE E CAPACITÀ DI SPESA. PAGAMENTI. ANNO 2021 VALORI PRO CAPITE IN EURO



Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli enti locali

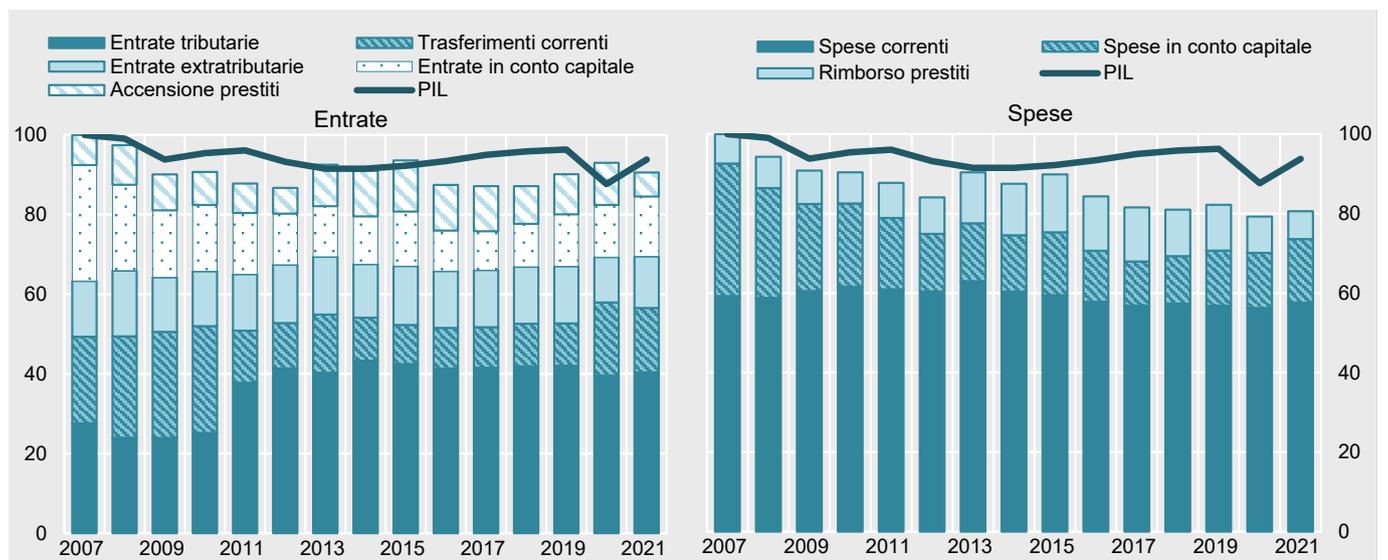
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A2.5

3.A3 I bilanci dei comuni: risorse, componenti e capacità di riscossione e spesa

La disponibilità di fondi e la capacità di trasferirli in servizi e investimenti sul territorio rappresentano elementi sostanziali della qualità amministrativa degli enti locali. In particolare, di seguito si osservano le Amministrazioni comunali¹, scelte come oggetto d'indagine per il loro ruolo di primo piano nell'erogazione di servizi di prossimità a cittadini e imprese (v.3.A2), considerando l'andamento delle entrate e delle uscite nel loro complesso e per categoria, in rapporto con l'andamento dell'economia, nel periodo 2007-2021.

In questo periodo, caratterizzato da una doppia recessione, dalla successiva attuazione di misure stringenti per il contenimento della spesa pubblica, e dalla crisi pandemica, sia le entrate sia le uscite dei comuni (al netto del conto terzi e delle partite di giro) mostrano una progressiva riduzione in termini reali. Utilizzando il deflatore del Pil, nel 2021 le entrate erano 9,5 punti percentuali inferiori rispetto al livello del 2007, e le spese erano diminuite addirittura di quasi 20 punti percentuali (Figura 3.A3.1).

FIGURA 3.A2.3 ENTRATE E SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI IN VOLUME. ANNI 2007-2021 NUMERI INDICE (2007=100), CON DEFLATORE DEL PIL



Fonte: Ministero dell'Interno (2007-2018); Banca Dati delle AAPP (2019-2021); Istat (conti nazionali)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A3.1

Sottostanti questi andamenti aggregati vi sono oscillazioni corrispondenti a fasi diverse legate alla normativa e al ciclo economico e, insieme, un mutamento di composizione sia delle entrate che delle uscite. Per quanto riguarda la composizione delle entrate², si osserva una riduzione della componente in conto capitale (avente come scopo il finanziamento degli investimenti) e dei trasferimenti correnti (da altri soggetti, come lo

1 I dati oggetto di elaborazione sono quelli del rendiconto al bilancio; la fonte dei dati è il Ministero dell'Interno per gli esercizi dal 2007 al 2018 e la BDAP (Banca Dati Amministrazioni Pubbliche) per gli esercizi dal 2019 al 2021.

2 Queste sono suddivise in entrate tributarie, trasferimenti correnti, entrate extra-tributarie, entrate in conto capitale ed entrate derivanti dall'accensione di prestiti (le entrate per conto terzi e partite di giro sono escluse dall'analisi). Con il passaggio dal vecchio bilancio al nuovo bilancio armonizzato degli enti locali nel 2016, redatto utilizzando i nuovi schemi di bilancio definiti dagli allegati n. 9 e n. 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011, integrato e corretto dal decreto legislativo n. 126 del 2014 e s.m.i. nell'ambito della disciplina sull'armonizzazione contabile, il cambio della denominazione dei titoli 1 e 2 non altera la possibilità di raffronto nel tempo dei dati, in quanto il contenuto all'interno delle voci è rimasto il medesimo. Nell'analisi, per rendere più agevole la lettura, si è scelto di utilizzare la denominazione del vecchio bilancio per il titolo 1 (entrate tributarie) e quella del bilancio armonizzato per il titolo 2 (trasferimenti correnti). Inoltre, al fine di garantire l'omogeneità delle voci di bilancio per tutta la serie storica, a partire dal 2016 le entrate in conto capitale incorporano anche quelle da riduzione di attività finanziarie (Titolo 5 del bilancio armonizzato), mentre le entrate derivanti dall'accensione di prestiti incorporano anche le anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere (Titolo 6 del bilancio armonizzato).

Stato o la Regione), compensate dall'aumento delle entrate tributarie (da imposte, tasse e compartecipazioni di tributi). I trasferimenti correnti, ricevuti principalmente dallo Stato, si sono ridotti in misura accentuata dal 2011, dopo essere cresciuti in chiave anticiclica negli anni precedenti, e sono tornati a crescere nel 2020-2021 per tamponare il calo di risorse tributarie ed extra-tributarie e le situazioni emergenziali rispetto ai servizi forniti dalle amministrazioni comunali nel corso della crisi pandemica. Le entrate correnti nel complesso³ fanno registrare nel lungo periodo una leggera crescita, sia pure con oscillazioni annuali. Le entrate in conto capitale e le entrate derivanti da accensioni di prestiti, invece, presentano una elevata variabilità: le prime, con una netta contrazione tra il 2007 e il 2017, seguita da una parziale ripresa; le seconde crescono a partire dal 2013, tornando a ridursi nel 2021.

Dal lato delle uscite, l'evoluzione complessiva mostra un calo fino al 2012 e un recupero nel triennio successivo. In seguito, tuttavia, la riduzione riprende e si protrae fino al 2021 compreso. A questo andamento aggregato (che, si ricorda, è risultato in una diminuzione di circa il 20% tra 2007 e 2021), tra le componenti di spesa⁴ corrisponde una relativa stabilità delle spese correnti e una riduzione sostanziale delle spese in conto capitale fino al 2017, con un parziale recupero in seguito. Si evidenzia quindi come l'aggiustamento sia stato sostenuto attraverso una prolungata contrazione degli investimenti delle amministrazioni comunali, alla quale non sono estranei i vincoli normativi introdotti in tema di finanza pubblica. L'analogia tra gli andamenti delle spese in conto capitale e delle entrate in conto capitale (al pari delle spese per rimborso prestiti e delle entrate derivanti dall'accensione di prestiti) deriva dal fatto che le spese in conto capitale sono necessariamente legate sia alle entrate in conto capitale, in quanto da esse finanziate, sia alle entrate per accensioni di prestiti, che, a loro volta, influenzano le spese per rimborso prestiti.

A questi andamenti aggregati corrispondono comportamenti differenziati a livello di singole amministrazioni comunali in termini di efficienza nel riscuotere o spendere quanto effettivamente a disposizione. Una valutazione sintetica di questi fenomeni è data dagli indicatori sulla capacità di riscossione (per una valutazione comparativa degli enti locali, v.3.A2), misurata dal rapporto fra le riscossioni totali in conto competenza e il totale delle entrate previste (accertamenti), e sulla capacità di spesa, misurata dal rapporto fra i pagamenti totali in conto competenza e il totale delle spese previste (impegni)⁵. Tali indicatori esprimono la capacità degli enti di convertire gli accertamenti (l'accertamento costituisce la prima fase di gestione dell'entrata da parte dell'ente) e gli impegni (l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio) rispettivamente in riscossioni in conto competenza e pagamenti in conto competenza, evitando di generare residui attivi e passivi che verrebbero riportati agli esercizi successivi.

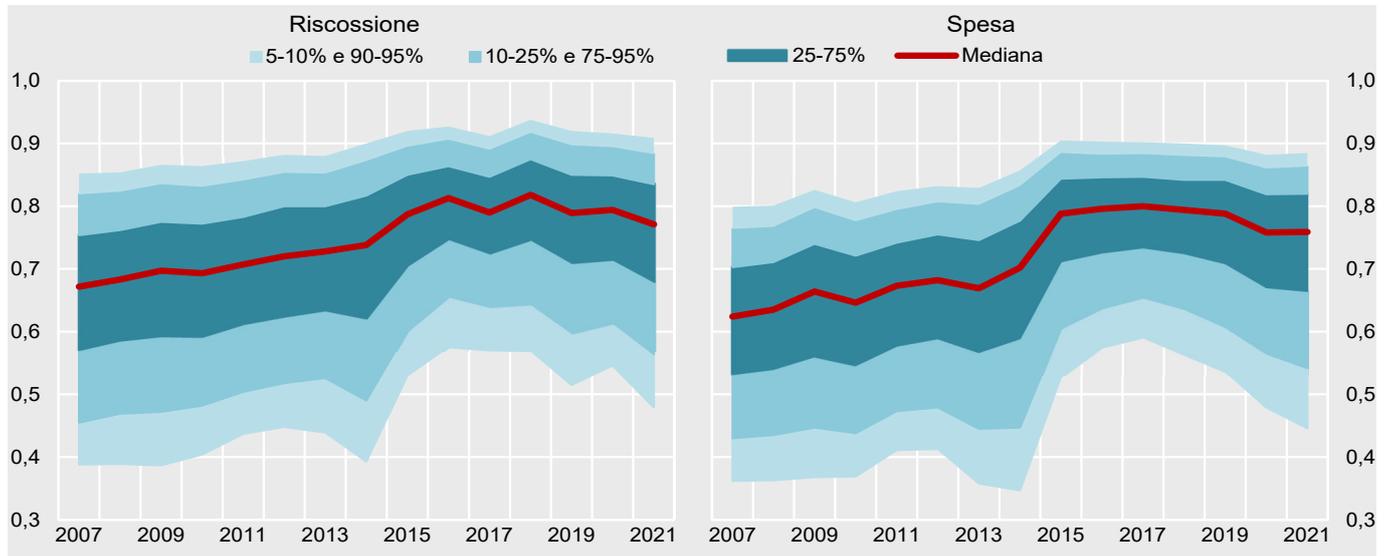
Nel complesso, la distribuzione comunale degli indicatori evidenzia un incremento generalizzato della capacità di riscossione e della capacità di spesa a partire dal 2015 (Figura 3.A3.2).

3 Le entrate correnti risultano dalla sommatoria dei primi tre titoli (entrate tributarie, trasferimenti correnti ed entrate extra tributarie).

4 Al fine di garantire l'omogeneità delle voci di bilancio nel periodo di tempo oggetto di indagine, a partire dal 2016, anno di introduzione del bilancio armonizzato, le spese in conto capitale e le spese per rimborso prestiti incorporano, rispettivamente, le spese per incremento di attività finanziarie (Titolo 3 del bilancio armonizzato) e le spese per chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere (Titolo 5 del bilancio armonizzato).

5 Gli indicatori di capacità di riscossione e capacità di spesa fanno parte di un [set di indicatori economico-finanziari](#) che l'Istat pubblica con cadenza annuale a livello di singolo ente per diverse tipologie istituzionali in contabilità finanziaria.

FIGURA 3.A3.2 CAPACITÀ DI RISCOSSIONE E DI SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. ANNI 2007-2021



Fonte: Ministero dell'Interno (2007-2018); Banca Dati delle AAPP (2019-2021)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A3.2

Tale incremento è connesso al processo di armonizzazione della contabilità pubblica avviato nel 2009⁶ e rafforzato a partire dal 2015, con la modifica dei principi applicati dagli enti locali per la registrazione delle entrate e delle spese. Infatti, fino al 2014 il principio di competenza finanziaria prevedeva l'imputazione in bilancio delle obbligazioni (attive o passive) giuridicamente perfezionate nell'anno senza tener conto di altri elementi, cosicché gli accertamenti erano accresciuti anche dai crediti futuri, senza distinguere quelli di dubbia esigibilità, e gli impegni erano accresciuti da accantonamenti riguardanti spese e rischi futuri. Con il passaggio alla "competenza finanziaria potenziata", introdotta dal D.lgs. n. 118/2011 ed entrata a regime a partire dal 2015, le obbligazioni attive e passive sono registrate nelle scritture contabili solo se formalmente costituite e sono imputate all'esercizio nel quale l'obbligazione viene a scadenza, con un effetto di depurare le entrate accertate e non riscosse e delle spese impegnate e non pagate nel medesimo esercizio⁷. In relazione a queste novità, si è avuto un lento aumento degli indicatori di capacità di spesa e capacità di riscossione fino al 2014, e un deciso incremento nel 2015 e negli anni successivi. Questo si è accompagnato da una generale riduzione della variabilità per entrambi gli indicatori, indicativa di una maggiore uniformità di comportamento dei comuni rispetto alle prassi in esame. La variabilità, tuttavia, è tornata a crescere negli anni più recenti.

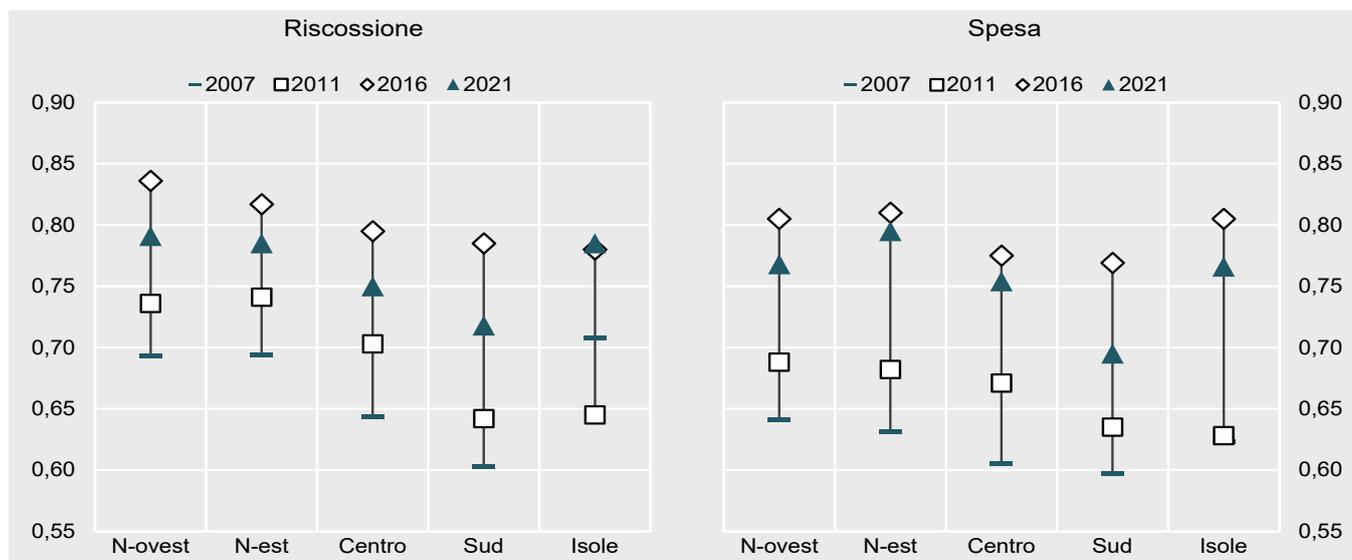
Sul territorio, l'andamento degli indicatori per Ripartizione evidenzia livelli differenziati sebbene soggetti dinamiche simili, con la parziale eccezione delle Isole (Figura 3.A3.3). Al netto dell'effetto del cambio di contabilità finanziaria, la capacità di riscossione, all'inizio e alla fine del periodo considerato risulta più elevata per i comuni del Nord e nelle Isole, e più bassa per quelli del Sud. Nel 2011 l'indicatore cresce in tutte le ripartizioni a eccezione delle Isole. Nel 2016, in seguito all'introduzione della competenza finanziaria potenziata, si osserva un incremento forte e generalizzato della capacità di riscossione, e un'attenuazione delle differenze territoriali. Questo è però seguito da un ripiegamento nel 2021 (di nuovo, a eccezione nelle Isole). Tra l'inizio

⁶ Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 e D.lgs. 118/2011.

⁷ Con la contabilità finanziaria, la contabilità degli enti locali non svolgeva pienamente la propria funzione dal punto di vista conoscitivo, impedendo di fornire una precisa indicazione dei reali crediti e debiti delle amministrazioni, e determinava un eccessivo aumento dei residui attivi e passivi all'interno dei bilanci. Con la competenza finanziaria ordinaria, dal 2015, le entrate e le spese non vanno più imputate nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione giuridica ma nell'esercizio in cui essa scade, ovvero in cui l'entrata deve essere riscossa e la spesa pagata. Ciò comporta un avvicinamento della competenza alla cassa e una notevole riduzione dei residui attivi e passivi, cioè delle entrate accertate e non riscosse e delle spese impegnate e non pagate nel medesimo esercizio.

e la fine del periodo in media la crescita è pari a circa 10 punti percentuali, e l'indicatore si colloca poco sotto 0,8 nel Nord e nelle Isole, a 0,75 nel Centro e poco sopra 0,7 nel Sud. La capacità di spesa mostra un profilo e andamenti analoghi, ma con differenze territoriali più contenute. Anche in questo caso si osserva una progressione nel 2011 e soprattutto nel 2016, seguita però da un calo nel 2021. Questo è più importante nel Sud, che nel 2021 si colloca a circa 10 punti di distanza dal Nord-est.

FIGURA 3.A3.3 CAPACITÀ DI RISCOSSIONE E DI SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. ANNI 2007, 2011, 2016, 2021



Fonte: Ministero dell'Interno (2007, 2011, 2016); Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (2021)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.3.A3.3

L'analisi evidenzia quindi alcune differenze di impatto della competenza finanziaria potenziata a seconda della ripartizione territoriale e, in particolare, il permanere di una criticità relativa sia nella capacità di riscossione che in quella di spesa nei comuni del Sud, dopo un periodo di convergenza col resto del Paese.

CAPITOLO 4

L'IMPEGNO PER LA DIGITALIZZAZIONE*

* Alla stesura di questo capitolo hanno contribuito: Mauro Caramaschi (4.2), Daniela De Francesco (4.3), Sergio Salamone (4.4), Ilaria Straccamore (4.1).

4.1 Gli investimenti e le competenze

Lo sviluppo digitale della PA rappresenta un asse strategico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR). L'aggiornamento 2022-2024 del Piano Triennale ICT, che ne recepisce i contenuti, punta ad accelerare la trasformazione digitale della PA attraverso la definizione di obiettivi, linee di azione e investimenti necessari per la creazione di infrastrutture ICT e il rafforzamento delle competenze digitali¹. Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (IP) ha consentito di misurare gli investimenti digitali realizzati dal comparto nel 2020, che risentono dell'urgenza di dare continuità all'attività istituzionale e all'erogazione di servizi attraverso l'organizzazione del lavoro a distanza, reso necessario dall'emergenza sanitaria. I percorsi di investimento digitale delle IP vengono definiti, in questo contesto, a partire da 11 indicatori, distinguendo tra investimenti tecnologico-infrastrutturali, in comunicazione, in cultura digitale e in tecnologie avanzate².

L'82,5% delle IP nel corso del 2020 ha effettuato almeno una delle 4 tipologie di investimento. La propensione a investire è tuttavia basata su strategie digitali a basso grado di complessità, con solo il 18,6% delle IP che realizza contemporaneamente 3 tipi di investimento e il 4,6% che li realizza tutti e 4. La limitazione dell'attività lavorativa in presenza e la necessità di intrattenere rapporti con l'utenza hanno portato ad un maggiore utilizzo dei canali digitali di comunicazione (app, social media) e al potenziamento delle dotazioni infrastrutturali: tra le IP che hanno investito in digitale, l'81,3% ha investito in comunicazione e il 73,0% ha fatto investimenti di carattere tecnologico-infrastrutturale. Molto meno diffusi risultano gli investimenti sulle competenze digitali delle risorse umane (23,0%) e nell'adozione di tecnologie avanzate (14,2%). A livello territoriale, nel Nord-est e nel Centro sono più diffusi 3 o 4 investimenti contemporaneamente, mentre il Mezzogiorno si attesta sotto la media.

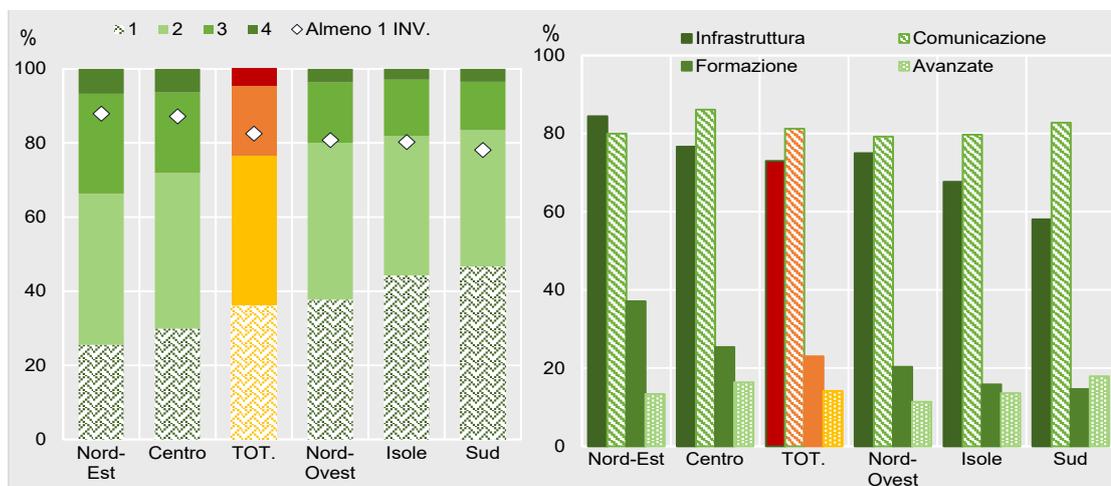
La propensione a investire in digitale è direttamente proporzionale alle dimensioni delle istituzioni: università pubbliche, amministrazioni centrali dello Stato e regioni hanno effettuato il numero di investimenti più elevato, anche se gli investimenti in comunicazione e in infrastrutture hanno rappresentato l'impegno più importante per tutte le tipologie. Le istituzioni di maggiori dimensioni si distinguono anche per essersi attrezzate in maniera più diffusa per sostenere attività di formazione e per sperimentare soluzioni digitali più complesse. Va segnalato che le PA locali negli anni più recenti hanno considerevolmente migliorato la propria *performance* in quest'ambito, anche grazie a finanziamenti ad hoc (v.4.3, 4.4)³. I servizi di *cloud computing* nel 2020 hanno registrato una diffusione molto ampia, connessa alle esigenze del lavoro da remoto. Questi erano utilizzati dal 97,1% delle università pubbliche, l'87,5% delle regioni, dall'84,6% delle province e città metropolitane e dall'82,4% delle Amministrazioni centrali. Meno diffusi, invece, nei comuni più piccoli (35,2%) e tra le Altre forme giuridiche (41,8%). Più contenuto il ricorso a tecnologie avanzate, come l'*Internet delle cose* (IoT) e l'analisi di grandi moli di dati (*Big data*), che trovano maggiore diffusione solo in università (rispettivamente nel 28,6% e 38,6% dei casi) e regioni (30,0% e 32,5%), a cui si aggiungono le Amministrazioni centrali limitatamente al caso dei Big data (44,1%).

1 Nel [nuovo piano 2024-2026](#) queste azioni vengono rimodulate tenendo conto del programma strategico europeo "Decennio Digitale 2030", in cui gli obiettivi sono articolati nelle quattro dimensioni delle competenze digitali, dei servizi pubblici digitali, della digitalizzazione delle imprese e delle infrastrutture digitali sicure e sostenibili.

2 Le IP che hanno effettuato investimenti *tecnologico-infrastrutturali* sono quelle che hanno realizzato almeno due tra: (a) acquisto di servizi di cloud computing, fornitura ai dipendenti di (b) dispositivi hardware per lavorare da remoto, (c) dotazione tecnologica per l'accesso sicuro ai dati da remoto (VPN, VDI), (d) dotazioni software per collaborare da remoto. Hanno effettuato investimenti in *comunicazione* le IP che hanno utilizzato almeno uno tra social media e applicazioni mobile. Le IP che hanno effettuato investimenti in *cultura digitale* sono quelle che hanno svolto almeno una delle seguenti attività formative: (a) sull'utilizzo degli strumenti già a disposizione, (b) all'uso sicuro dei dispositivi ICT, (c) nell'area informatico-telematica. Le istituzioni che hanno effettuato investimenti in *tecnologie avanzate* sono quelle che hanno utilizzato almeno una tra le tecnologie di Big Data e Internet delle cose (IoT).

3 Sul tema, si veda anche il Report [Pubblica Amministrazione locale e ICT, anno 2022](#).

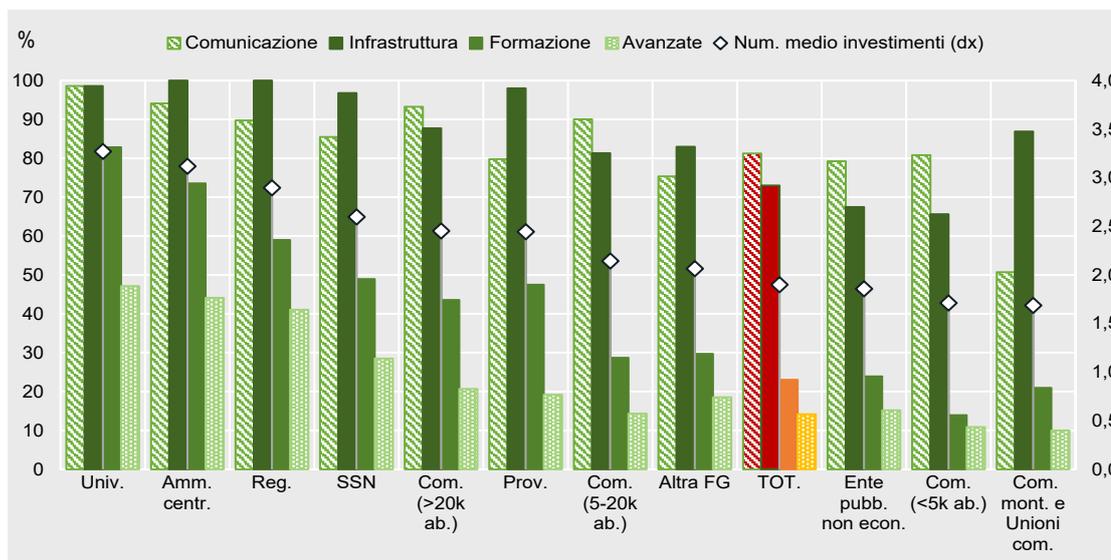
4. L'impegno per la digitalizzazione



INVESTIMENTI DIGITALI DELLE IP PER NUMEROSITÀ E TIPOLOGIA, PER MACRORIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

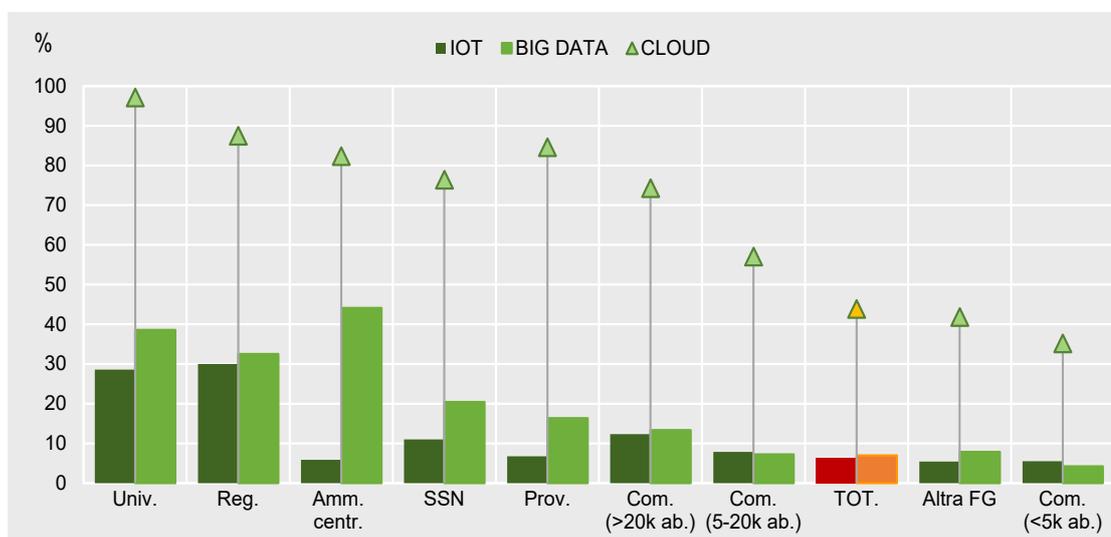
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.1.1



INVESTIMENTI DIGITALI DELLE IP PER TIPOLOGIA E NUMERO MEDIO DI INVESTIMENTI, PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.1.2



INVESTIMENTI DIGITALI DELLE IP IN BIG DATA, IOT E CLOUD, PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.1.3

4.2 La sicurezza informatica delle infrastrutture

La trasformazione digitale che ha investito negli ultimi anni il settore pubblico (v.4.1) ha apportato un indiscusso beneficio ai cittadini, e ha permesso la diffusione del lavoro a distanza nella PA in particolare come conseguenza dell'emergenza sanitaria del 2020. Se da un lato ha reso più semplice e veloce l'accesso ai servizi pubblici, dall'altro ha contemporaneamente esposto le amministrazioni al rischio di cyber sicurezza. La tutela della sicurezza informatica è estremamente rilevante per le istituzioni pubbliche (IP), data l'elevatissima mole di dati di natura sensibile (informazioni sanitarie, giudiziarie, finanziarie).

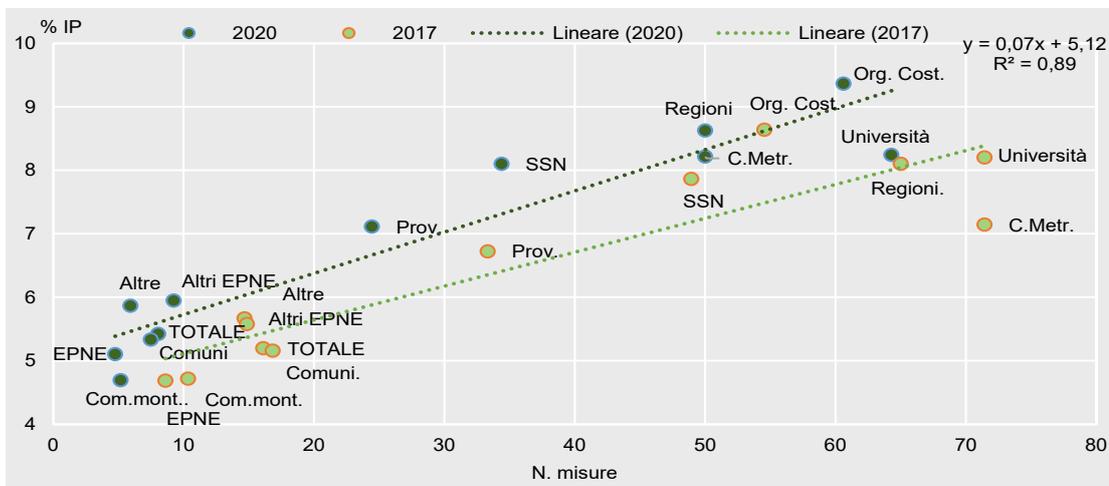
In Italia circa un quarto dei 132 attacchi informatici gravi registrati nel primo semestre 2023⁴ è stato rivolto alle organizzazioni pubbliche di tipo *Government* (Clusit, 2023). La rilevazione censuaria ha rilevato che, nel 2020, il 60% o più delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle università pubbliche aveva subito attacchi informatici, una su due tra le regioni e le città metropolitane e, a seguire, le ASL, gli enti locali e le istituzioni pubbliche minori. Si rileva come gli enti più soggetti ad attacchi informatici siano anche quelli che hanno introdotto un numero maggiore di misure di sicurezza.

I portali istituzionali sono spesso oggetto di offensiva informatica. Il terzo monitoraggio realizzato dall'Agenzia per l'Italia digitale sull'utilizzo del protocollo HTTPS sui siti della PA evidenzia come nel 2022 il 47% dei portali della Pubblica Amministrazione si possano considerare sicuri: una quota più che raddoppiata rispetto al 2021. A questi vanno aggiunti l'11% di siti che utilizzano già il protocollo HTTPS con una configurazione non immediatamente vulnerabile ma non più considerata idonea agli standard moderni. Nel 2022 i siti che riportano gravi problemi di sicurezza sono scesi dal 53% al 41%, mentre i siti considerati "irrecuperabili", ovvero quelli che non utilizzano il protocollo HTTPS, rappresentano l'1% del totale.

Nei siti con gravi problemi di sicurezza rientrano i siti con HTTPS facilmente aggirabile, a causa ad esempio di un certificato non corretto, o di un HTTPS debole; il recente monitoraggio ha evidenziato una diminuzione tra il 2022 e il 2021 di circa 2200 unità di siti problematici. Nel dettaglio, i siti senza il *redirect* da HTTP ad HTTPS, che si sono ridotti dal 45,2% al 34,0% (circa 2100 in meno rispetto al 2021); si è registrata inoltre una diminuzione di circa 10 punti percentuali di siti che hanno il certificato non corretto, e si sono più che dimezzati i siti che usano protocolli crittografici che permettono una comunicazione sicura dalla sorgente al destinatario obsoleti (massimo TLS 1.0 e TLS 1.1). Infine, si nota una diminuzione di siti che facevano un redirect verso HTTP di circa 300 unità (1,6 punti percentuali).

⁴ Sono definiti come gravi gli attacchi noti che in generale hanno comportato un incidente informatico. Il fenomeno è in rapida crescita: in media 22 ogni mese, contro 15,6 nel 2022 e 5,8 nel 2021.

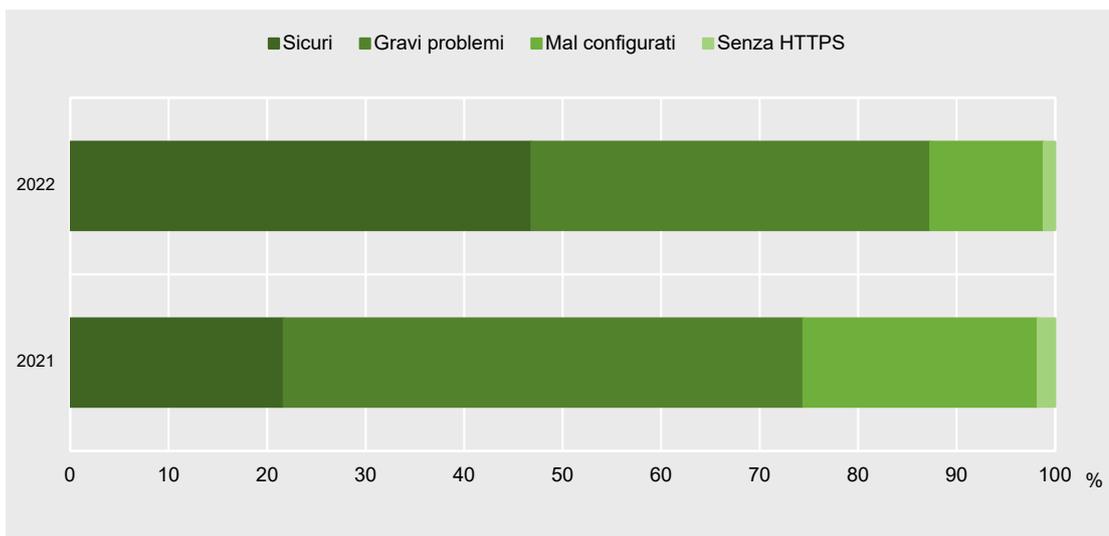
4. L'impegno per la digitalizzazione



ISTITUZIONI PUBBLICHE CHE HANNO SUBITO ATTACCHI INFORMATICI E NUMERO MEDIO DI MISURE DI SICUREZZA ADOTTATE PER FORMA GIURIDICA. ANNI 2017 E 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2017, 2020)

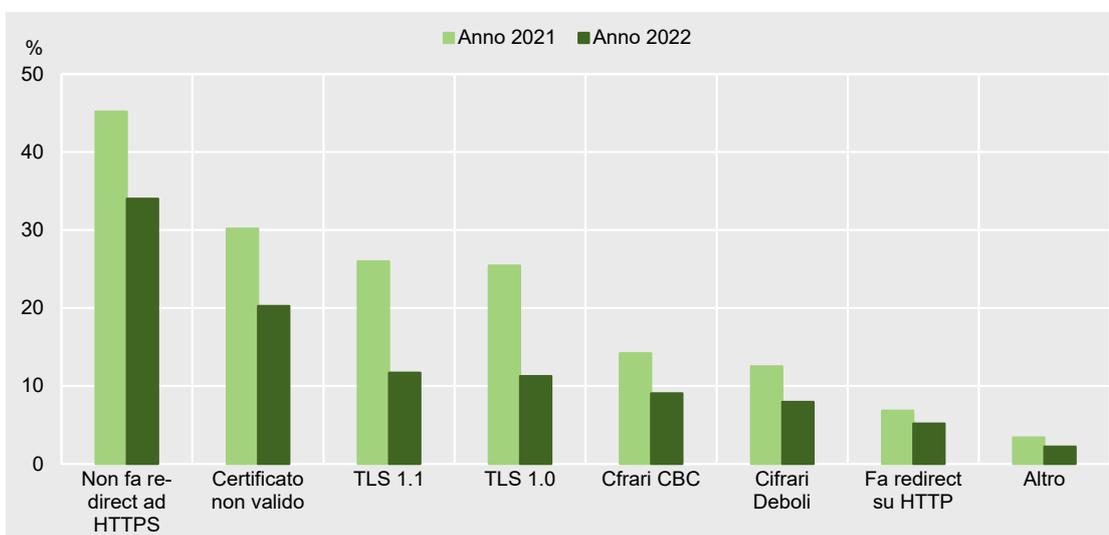
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.2.1



CATEGORIE DEI SITI DELLA PA ALLA VERIFICA DEL PROTOCOLLO HTTPS. ANNI 2021 E 2022 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Agenzia per l'Italia Digitale, Terzo monitoraggio siti della PA, 2023

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.2.2



SITI INTERNET CON GRAVI PROBLEMI DI SICUREZZA E TIPOLOGIA DI PROBLEMATICHE. ANNI 2021 E 2022 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Agenzia per l'Italia Digitale, Terzo monitoraggio siti della PA, 2023

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.2.3

4.3 L'accesso ai servizi online

L'identità digitale, attualmente realizzata attraverso la SPID e la carta d'identità elettronica, consente l'interazione a distanza con la pubblica amministrazione e, in misura crescente, anche con soggetti privati, rendendo più semplice lo svolgimento delle pratiche amministrative per cittadini e imprese. Per questo motivo, la sua diffusione ad almeno il 70% della popolazione entro il 2026 rappresenta il primo dei cinque obiettivi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito della digitalizzazione.

Parallelamente, è in corso di realizzazione il Portafoglio digitale (*IT wallet* in ambito europeo), nel quale confluiranno tutti i principali documenti dei cittadini, quali la tessera sanitaria, la carta della disabilità e la patente di guida, e, in futuro, anche carte e documenti di società private con cui si hanno rapporti (banche, società di assicurazioni e servizi, liberi professionisti, ecc.).

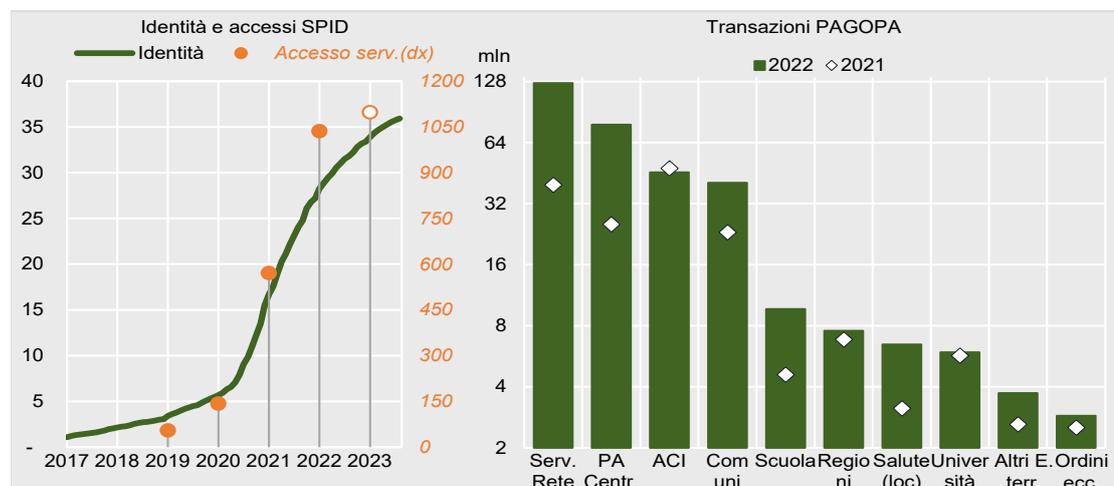
Alla fine del mese di agosto 2023, in Italia risultavano attivate quasi 36 milioni di Identità SPID, pari al 61,0% della popolazione. Le SPID attivate sono cresciute del 13% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e di 7,2 punti percentuali in termini di quota sulla popolazione (+13,3 punti percentuali tra il 2021 e il 2022). L'obiettivo del 70% entro il 2026 sembra, pertanto, ampiamente raggiungibile. In termini di utilizzo dell'Identità SPID, nel 2022 si è superata la soglia di 1 miliardo di accessi, da 571 milioni nel 2021, e nei primi mesi del 2023 la crescita è stata di circa l'11%.

L'utilizzo di SPID per i pagamenti digitali (tramite l'app IO e il Portale PagoPA) nel complesso tra il 2021 e il 2022 è più che raddoppiato, con 327 milioni di transazioni verso IP. I pagamenti più diffusi nel 2022 riguardano le utenze di rete (circa 126 milioni, pari al +218% rispetto al 2021) e la pubblica amministrazione centrale (78 milioni, +210%). Entrambi superano i livelli registrati per i pagamenti verso l'ACI (46 milioni), al primo posto nel 2021. Seguono i comuni (41 milioni, in aumento del 75%). In forte crescita, anche se meno diffusi per la natura e le caratteristiche del servizio, sono i pagamenti digitali verso le scuole (9,7 milioni, +111%) e per prestazioni sanitarie a livello locale (6,5 milioni, +107%).

Per quanto riguarda il più ampio contesto di utilizzo di internet da parte dei cittadini per interagire con la PA, i livelli di diffusione sono ancora contenuti. Nel 2021, il 23% della popolazione adulta (tra 16 e 74 anni) ha inviato moduli compilati via Web alla pubblica amministrazione: pure se in aumento, l'incidenza resta inferiore rispetto alla Germania (27,4%) e, soprattutto, alla Spagna (54,6%) e alla Francia (71,1%).

L'uso dei servizi di *e-government* da parte delle imprese con almeno 10 addetti nel 2022 evidenzia invece una penetrazione ormai prossima al 100%. Questa è oggi omogenea su tutto il territorio nazionale, superando la tradizionale dicotomia tra Nord e Sud osservabile in altri casi per la diffusione delle tecnologie dell'informazione: l'incidenza massima (il 99,6%) si osserva in Calabria; quella minima (il 95,4%) in Sardegna.

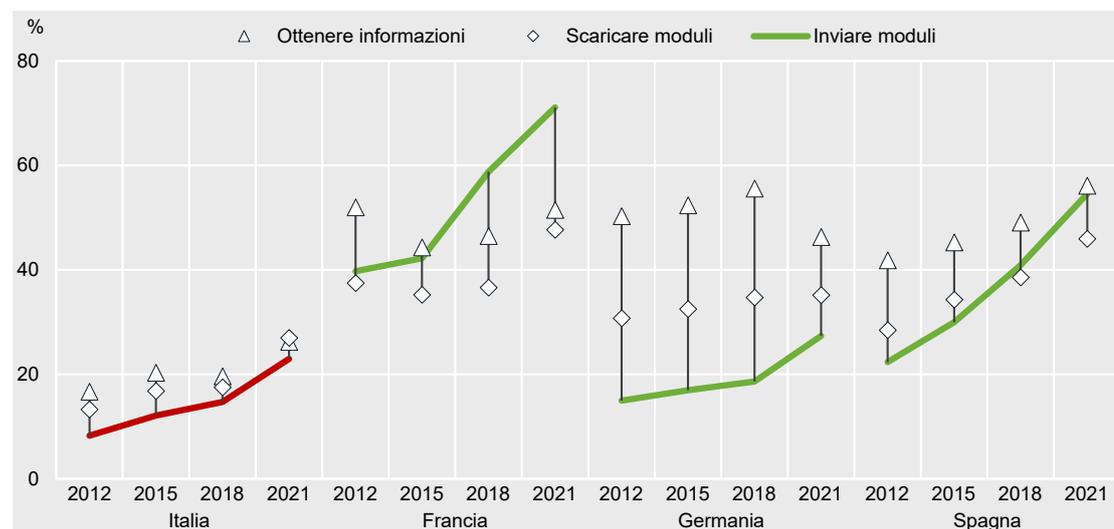
4. L'impegno per la digitalizzazione



Fonte: AGID (SPID) e PagoPA S.p.A.

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.3.1

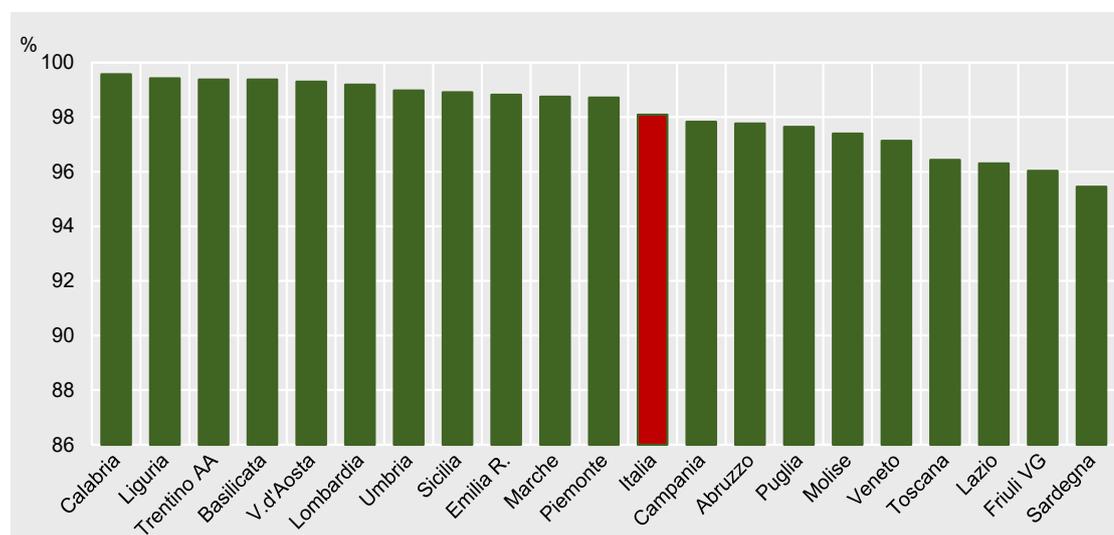
IDENTITÀ SPID EROGATE, ACCESSO AI SERVIZI IN RETE E TRANSAZIONI PAGOPA PER CATEGORIA ENTE CREDITORE. ANNI 2017-2023 E 2021-2022 (DATI IN MILIONI)



Fonte: Eurostat, Indagine sull'utilizzo delle tecnologie ICT da parte di famiglie e individui

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.3.2

INDIVIDUI CHE USANO INTERNET PER RELAZIONARSI CON LA PA PER TIPOLOGIA DI UTILIZZO. ANNI 2012, 2015, 2018 E 2021 (VALORI %)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle ICT nelle imprese (vedi note)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.3.3

(*) Sono considerate le seguenti attività: Adempimenti e procedure per il lavoro (INPS/INAIL), Dichiarazione dei redditi dell'impresa, Dichiarazione IVA, Sportello Unico per le Attività Produttive, Adempimenti e procedure in materia edilizia, Dichiarazioni doganali (dazi, accise), comunicazioni Intrastat, Partecipazione a gare d'appalto e bandi on-line della PA, Utilizzo della fatturazione elettronica con la PA, Utilizzo della PEC per interagire con la PA.



4.4 I finanziamenti ai comuni nel piano strategico *PADigitale 2026*

Il piano strategico *PADigitale2026*, finanziato con fondi PNRR⁵, promuove la digitalizzazione delle amministrazioni locali attraverso stanziamenti, su richiesta, di risorse per una o più misure relative a tecnologie digitali abilitanti. Considerando l'impatto sull'organizzazione e l'erogazione dei servizi, queste possono raggrupparsi nelle componenti di *back-office*, comprendenti (i) l'abilitazione e facilitazione della migrazione su cloud e (ii) la piattaforma digitale nazionale dati, e di *front-office*, comprendenti (iii) l'esperienza del cittadino nei servizi pubblici, (iv) PagoPA e l'app IO, (v) l'adozione di identità digitale, e (vi) la piattaforma notifiche digitali. Le informazioni sulle misure finanziate permettono di delineare il livello di complessità della digitalizzazione dei comuni.

Nel 2023, la totalità dei comuni ha ricevuto finanziamenti per almeno una misura. Tuttavia, vi sono differenze importanti rispetto al tipo di tecnologia per la quale viene inoltrata la richiesta e all'ampiezza demografica. Ad esempio, mentre il 92,1% dei comuni ha richiesto finanziamenti per la migrazione in cloud, (tutti quelli sopra i 100 mila abitanti, ma anche il 90,9% di quelli sotto i 5 mila), solo il 62,2% ha aderito alla nuova piattaforma per inviare notifiche digitali con valore legale; in quest'ultimo caso, l'incidenza è stata dell'84-85% tra i comuni sopra i 100 mila abitanti, e il 56,5% tra quelli sotto i 5 mila. Unica misura che mostra una relazione inversa con la dimensione è l'autenticazione con SPID/CIE (v.4.3), già diffusa per l'accesso a molti servizi sui siti web nelle amministrazioni più grandi.

Insieme al numero e al tipo di misure per le quali risulta assegnato un finanziamento, l'entità dei finanziamenti richiesti per ciascuna misura dalle amministrazioni rispetto al massimo previsto dal piano strategico può offrire un'indicazione, pure se molto approssimativa, sull'investimento realizzato rispetto al potenziale. Ciò anche perché – in termini generali – l'intensità del finanziamento pro-capite non è significativamente correlata col livello preesistente di digitalizzazione delle amministrazioni⁶.

Considerando congiuntamente la combinazione delle diverse misure e l'intensità del finanziamento richiesto per ogni misura attraverso un'analisi multivariata⁷, si possono distinguere quattro tipologie di comuni: ad alta richiesta e per uno spettro ampio di tecnologie digitali (il 51% dei comuni), a richiesta prevalente di tecnologie *back-office* (il 15,2%), a richiesta prevalente di tecnologie *front-office* (il 18,6%), e a bassa richiesta, per varietà e intensità (il 15,2%). Ai due estremi, nei comuni con maggiore intensità di finanziamenti di tecnologie digitali risiede il 60% della popolazione, e il 12,3% in comuni che hanno richiesto meno finanziamenti digitali. Il primo gruppo ha richiesto finanziamenti finalizzati a coprire la composizione delle misure digitali sia *back-office* che *front-office*, mentre i comuni dei due gruppi intermedi presentano minor intensità di finanziamento in una delle due dimensioni.

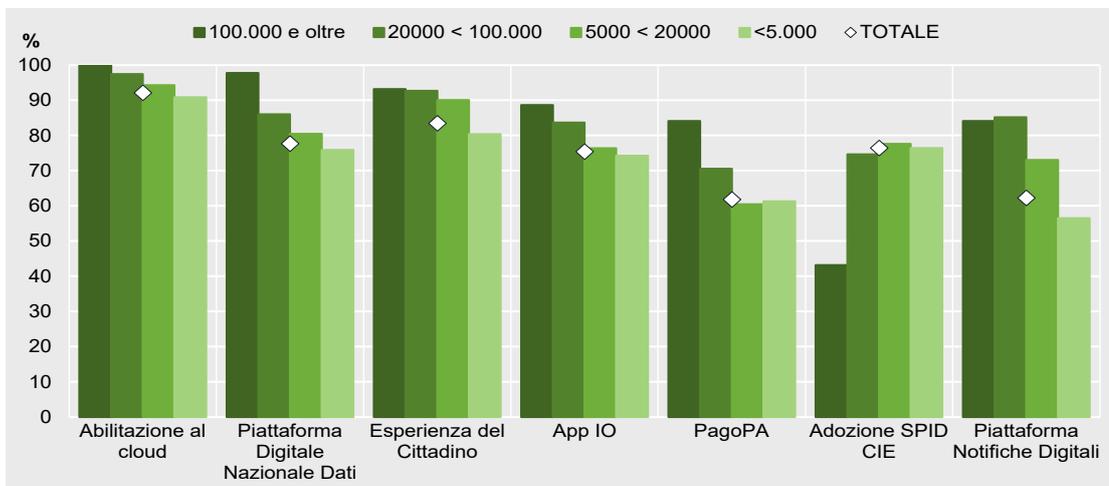
La richiesta di tecnologie digitali che coprono entrambi gli aspetti di *back-office* e *front-office* riguarda il 91,7% dei comuni con 250 mila abitanti e oltre, mentre scende al 46,9% nei comuni fino a 5 mila abitanti. In termini generali, il finanziamento di tecnologie *back-office* è diffuso con intensità crescente in tutte le amministrazioni fino a 250 mila abitanti (il 28,1% per gli enti tra 100 mila e 250 mila abitanti segnala il progressivo adeguamento agli standard dei comuni a maggiore propensione digitale). A livello territoriale, i comuni del Mezzogiorno hanno attinto in misura più consistente agli incentivi per la digitalizzazione, con un'incidenza delle amministrazioni ad alta richiesta di finanziamento superiore al 70% in ben cinque regioni. Del resto, il piano strategico prevede una quota maggiore di finanziamenti in quest'area, per colmare il divario esistente rispetto alle amministrazioni del Centro-Nord.

5 Inquadri nella prima componente della missione 1 del PNRR: "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA".

6 Questo è stato riscontrato anche utilizzando i dati del 2016 sulla digitalizzazione delle IP in [un'analisi precedente](#).

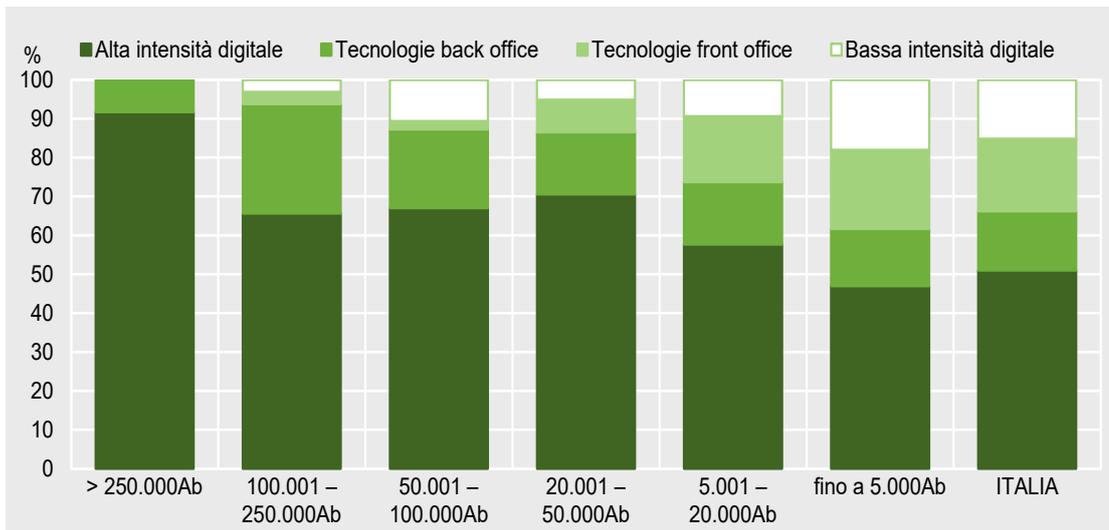
7 Analisi in componenti principali e successiva analisi di clustering, realizzate utilizzando gli open data del piano *PADigitale2026* sulle domande di finanziamento dei comuni aggiornate al 01/09/2023. Le variabili utilizzate sono le quote di finanziamento richiesto rispetto al forfait offerto dal piano in ogni misura per classe di popolazione residente.

4. L'impegno per la digitalizzazione



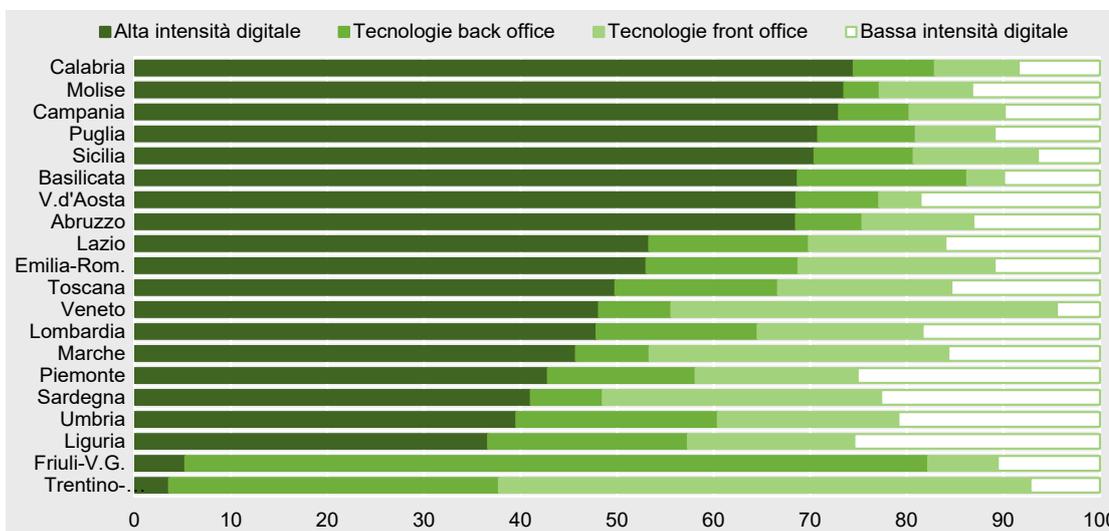
Fonte: Elaborazione su dati PNRR PADigitale2026 (2023)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.4.1



Fonte: Elaborazione su dati PNRR PADigitale2026 (2023)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.4.2



Fonte: Elaborazione su dati PNRR PADigitale2026 (2023)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.4.4.3



CAPITOLO 5

LA GOVERNANCE E IL RISCHIO CORRUTTIVO*

* Alla stesura di questo capitolo hanno contribuito: Luigi Cafarelli (5.3), Manuela Nicosia (5.5), Chiara Orsini (5.4), Ilaria Straccamore (5,1, 5.2).

5.1 Il governo delle istituzioni

La direzione strategica di una organizzazione si esplicita attraverso gli organi che esercitano, ai massimi livelli decisionali, funzioni di programmazione, controllo e coordinamento per il raggiungimento degli obiettivi aziendali. Nell'ambito pubblico, i modelli di governo presentano caratteristiche distintive a seconda della tipologia istituzionale e dell'ambito di competenza.

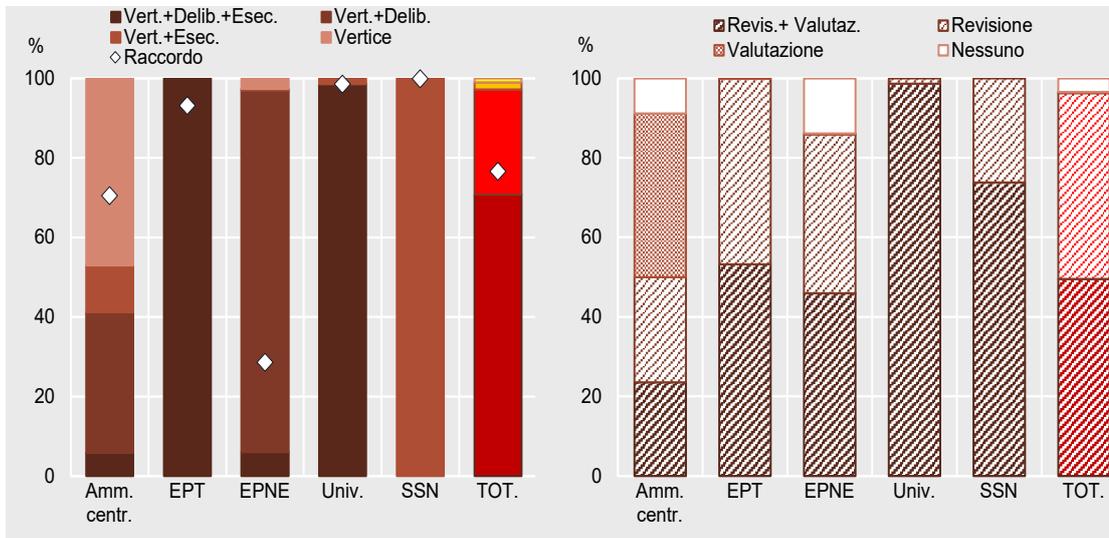
La rilevazione censuaria consente di ricostruire l'assetto di governo delle istituzioni pubbliche attraverso informazioni sull'organo di vertice politico, che è il legale rappresentante dell'istituzione, sugli altri organi di governo con funzioni di indirizzo politico-amministrativo e sugli organi di controllo interno. Inoltre, rileva le figure di vertice amministrativo con funzione centralizzata di raccordo tra l'organo di vertice politico e le strutture amministrativo-gestionali apicali.

Riguardo agli *organi di indirizzo politico-amministrativo*, il 70,8% delle IP ha un modello di governo articolato, composto dalla contemporanea presenza di vertice istituzionale, organo deliberativo ed esecutivo. È il caso (nella loro totalità) degli enti pubblici territoriali (EPT, ad es. per i comuni: sindaco, consiglio e giunta) e delle università (rettore, consiglio di amministrazione, il senato accademico). Il 26,4% presenta invece, oltre al vertice istituzionale, soltanto un organo deliberativo: si tratta della quasi totalità di enti pubblici non economici (EPNE) e di oltre un terzo delle Amministrazioni centrali (principalmente le Agenzie dello Stato). A seguire, l'1,8% delle IP si caratterizza per la presenza di vertice istituzionale e soltanto di un organo esecutivo: a questo modello afferiscono la totalità di enti del SSN, il cui organo deliberativo è esterno (la Regione, per gli organismi territoriali), e l'11,8% di Amministrazioni centrali (perlopiù organi costituzionali). Infine, l'1% delle IP presenta solo il vertice istituzionale: tra questi la totalità dei ministeri, in quanto apparati tecnico-amministrativi che esercitano in via diretta l'azione di Governo. La figura di raccordo è presente nel 76,7% delle IP, comprendenti la totalità degli enti del SSN e più del 90% di università ed enti pubblici territoriali. Riguardo agli organi di controllo interno, la metà delle IP dispone di un organo di revisione contabile e di uno di valutazione (la quasi totalità delle università, oltre due terzi degli enti del SSN e oltre la metà degli EPT). Il 46,8% delle IP dispone del solo organo di revisione contabile, e solo lo 0,3% del solo organo di valutazione: si tratta dei ministeri, il cui controllo contabile è svolto dagli uffici della Ragioneria generale dello Stato.

Il numero di componenti degli organi istituzionali è definito dalla legge, come per gli EPT, o da norme statutarie e organizzative, come per gli EPNE. Per la loro natura prevalentemente collegiale, la dimensione media degli organi di governo (12,3 membri per i deliberativi e 5,3 per gli esecutivi) è più elevata di quella degli organi di controllo interno (1,7 per gli organi di valutazione e 1,6 per quelli di revisione contabile). Tra i primi, il numero medio di componenti più elevato si registra negli organi esecutivi di città metropolitane e province (rispettivamente 86,9 e 70,4) e in quelli deliberativi delle regioni (42,3). Tra i secondi, il numero medio di componenti più elevato si rileva nelle università (6,4 per gli organi di valutazione e 3,8 per quelli di revisione contabile).

La presenza femminile è ancora minoritaria negli organi di governo: è pari solo al 30,1% per l'insieme degli organi deliberativi ed esecutivi, con progressi limitati nel tempo e forti differenze sul territorio (per gli enti territoriali, v. 5.2). La percentuale di donne più elevata si rileva negli organi esecutivi dei comuni tra 5 e 20 mila abitanti (pari al 41,1%). La presenza femminile è limitata anche tra gli organi di controllo interno, risultando nel complesso leggermente superiore negli organi di valutazione (31,3%, a fronte del 28,2% negli organi di revisione contabile). La percentuale di donne più elevata si riscontra negli organi di valutazione di città metropolitane e regioni (rispettivamente 40,5% e 38,1%) e negli organi di revisione contabile delle università (36,6%). La presenza femminile risulta maggiormente diffusa tra le figure di raccordo (42,6% in media), raggiungendo i valori massimi nei comuni tra 5 e 20 mila abitanti (50,7%) e nelle province (46,2%).

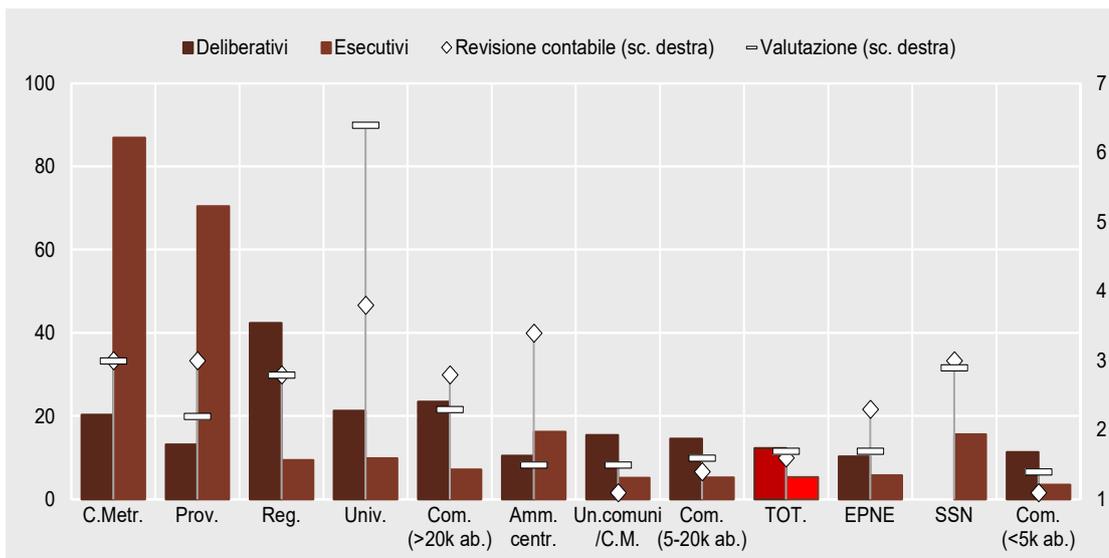
5. La governance e il rischio corruttivo



IP CON ORGANI DI GOVERNO E FIGURE DI RACCORDO (SINISTRA) E CON ORGANI DI CONTROLLO INTERNO (DESTRA), PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

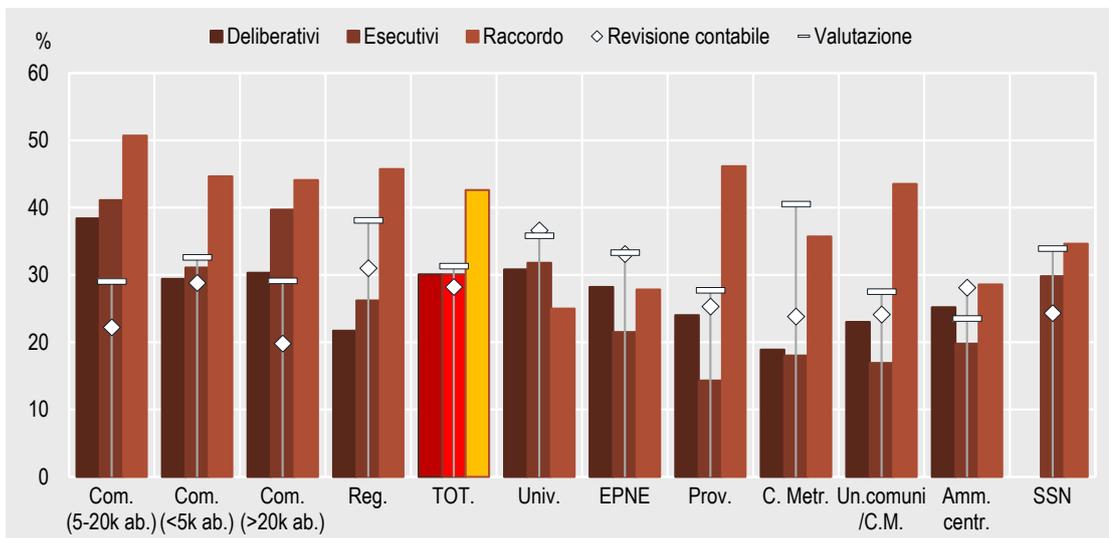
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.1.1



NUMERO MEDIO DI COMPONENTI DEGLI ORGANI DELIBERATIVI, ESECUTIVI, DI REVISIONE CONTABILE E VALUTAZIONE, PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.1.2



PRESENZA FEMMINILE NEGLI ORGANI DELIBERATIVI ED ESECUTIVI, NELLE FIGURE DI RACCORDO, NEGLI ORGANI DI REVISIONE CONTABILE E VALUTAZIONE, PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI SUL TOTALE)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.1.3



5.2 Le donne ai vertici istituzionali dei territori

La parità di genere è uno degli obiettivi della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite sottoscritta nel 2015, mentre in ambito europeo la Commissione ha adottato nel 2020 la Strategia per la parità di genere 2020-2025. A livello nazionale, coerentemente con gli obiettivi europei, e operativamente nel PNRR, è stata adottata la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 che si concentra su lavoro, reddito, competenze, tempo, potere. Inoltre, nelle ultime legislature sono state approvate diverse misure normative per aumentare le opportunità di crescita delle donne in azienda, realizzare la parità salariale a parità di mansioni, limitare i divari di genere nelle posizioni dirigenziali e nella partecipazione alla vita politica e istituzionale, ad esempio promuovendo l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive, locali, regionali, nazionali ed europee¹ e la partecipazione delle donne negli organi delle società quotate.

La rilevazione censuaria, nel monitorare le caratteristiche complessive della *governance* delle istituzioni (v.5.1), rileva anche la composizione di genere negli organi di vertice, di governo, di controllo interno e nelle figure di vertice amministrativo con funzione di raccordo. Di seguito si presenta un quadro della composizione di genere negli organi degli enti pubblici territoriali (EPT), tipicamente di carattere elettivo, comprendenti regioni, province, città metropolitane, comuni, comunità montane e isolate e unioni di comuni.

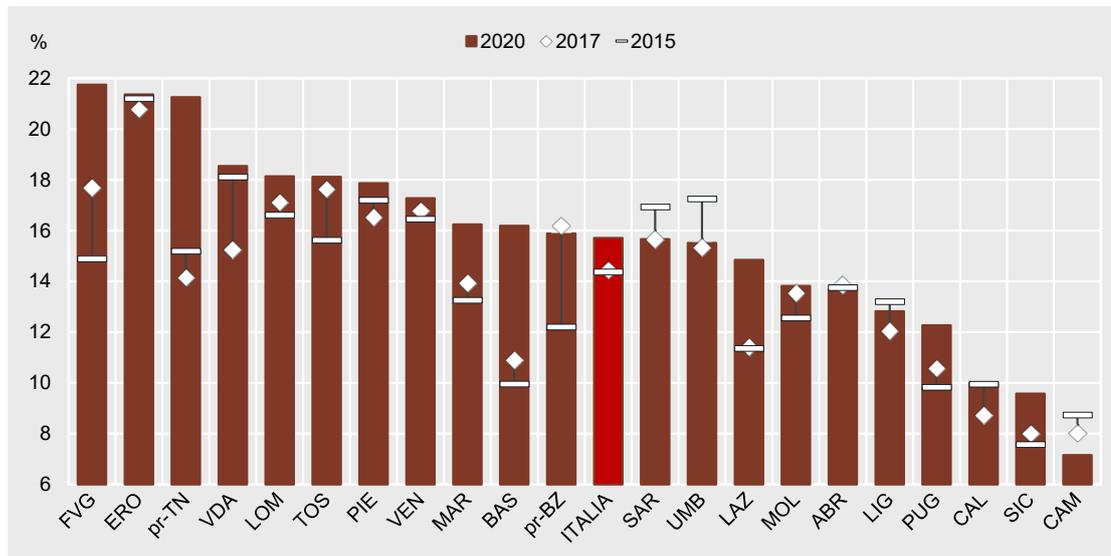
In complesso, la presenza femminile nel governo degli EPT è a tutt'oggi minoritaria, in particolare negli organi di vertice, dove nel 2020 le donne erano solo il 15,7%, pure se in modesto aumento rispetto al 14,4% rilevato per gli anni 2015 e 2017. Le differenze territoriali sono abbastanza ampie, con una presenza più elevata nei vertici degli enti delle regioni del Nord e superiore al 20% in Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e nella provincia autonoma di Bolzano. Con l'eccezione della Basilicata, tutte le regioni del Mezzogiorno presentano livelli di presenza femminile inferiori alla media nazionale. L'incidenza più bassa si osserva in Campania (7,2%) e in Sicilia (9,6%). In Campania, Umbria e Sardegna si rileva inoltre una diminuzione consistente di donne rispetto al 2015.

Guardando alle altre tipologie di organi istituzionali la presenza femminile risulta più elevata e più eterogenea a livello territoriale rispetto alle posizioni apicali. Per quanto riguarda *gli organi di governo diversi dal vertice* politico, la presenza femminile è in media di 3 donne su 10 sia negli organi deliberativi sia in quelli esecutivi, mentre supera il 40% nelle figure di raccordo amministrativo. A livello territoriale si osservano differenze molto pronunciate: la percentuale di donne più elevata si rileva in Valle d'Aosta nei vertici amministrativi (58,3%), in Friuli-Venezia Giulia nelle giunte (36,9%) e in Sicilia nei Consigli (38,7%). La percentuale più bassa si registra, invece, nei Consigli e nelle giunte del Molise (rispettivamente 24,3% e 22,3%) e nei vertici amministrativi del Veneto (32,3%).

La presenza femminile risulta contenuta anche negli organi di controllo, con una media intorno al 30% negli organi di valutazione delle performance e al 25% negli organi di revisione contabile. Anche in questo caso, le differenze territoriali sono molto ampie e dal carattere trasversale. Infatti, negli organi di valutazione la presenza femminile supera o approssima il 50% in Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e Bolzano, mentre è inferiore al 20% in Umbria e Friuli-Venezia Giulia; negli organi di revisione contabile, invece, si osserva un'incidenza superiore al 40% in Sardegna e Umbria, ma inferiore al 15% nella provincia autonoma di Bolzano e in Puglia.

¹ La legge 215/2012 per le elezioni comunali; la legge 56/2014 per le elezioni (di secondo grado) dei consigli metropolitani e provinciali; la legge 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la legge 165/2017 per le elezioni del Parlamento; la legge 65 del 2014 per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo.

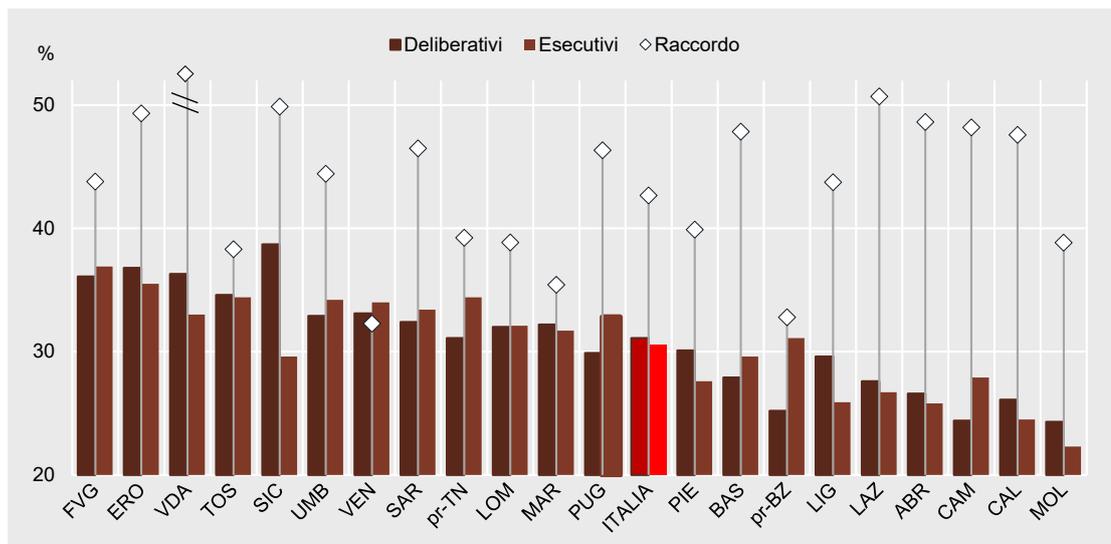
5. La governance e il rischio corruttivo



PRESENZA FEMMINILE NEGLI ORGANI DI VERTICE DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, PER REGIONE. ANNI 2020, 2017 E 2015 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

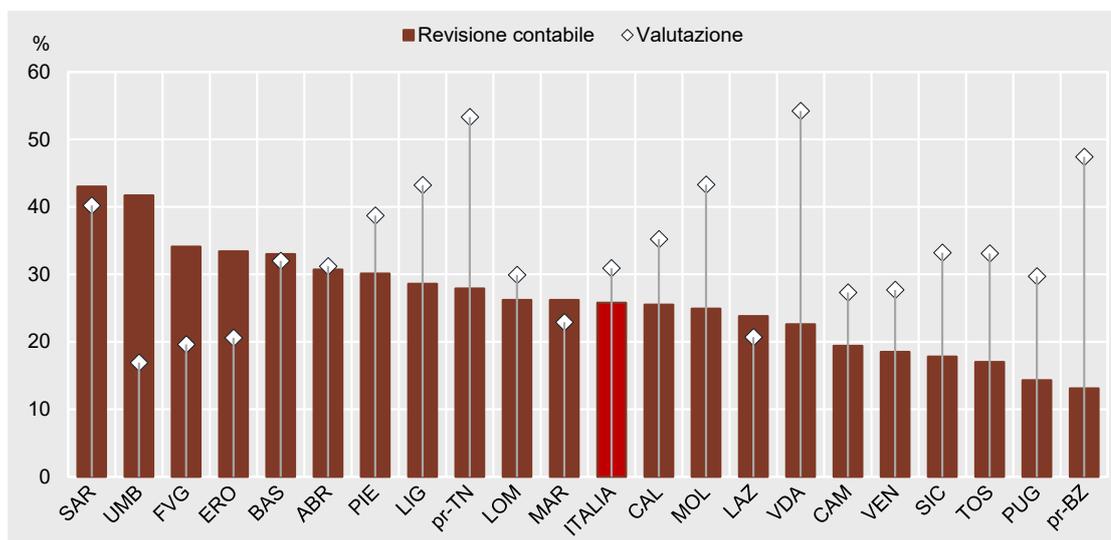
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.2.1



PRESENZA FEMMINILE NEGLI ORGANI DELIBERATIVI, ESECUTIVI E NELLE FIGURE DI RACCORDO DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, PER REGIONE. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.2.2



PRESENZA FEMMINILE NEGLI ORGANI DI REVISIONE CONTABILE E VALUTAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, PER REGIONE. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.2.3



5.3 La gestione dei servizi di funzionamento

Per potere svolgere i propri compiti, tutte le istituzioni pubbliche (IP), a prescindere dalla loro specifica missione, utilizzano servizi di funzionamento, necessari cioè al mantenimento del proprio apparato organizzativo. Il Censimento consente di analizzare l'uso di questi servizi e la loro modalità di gestione, considerando le diverse tipologie di servizio in generale e in relazione alle caratteristiche delle istituzioni.

Sono stati identificati 10 tipi di servizi *di funzionamento*: (i) gestione del personale (formazione, reclutamento, amministrazione, ecc.); (ii) gestione economico-finanziaria e patrimoniale; (iii) pianificazione e controllo; (iv) servizi informatici e sistemi informativi (software, rete, supporto tecnico, ecc.); (v) affari legali e contenzioso; (vi) comunicazione esterna e organizzazione eventi; (vii) studi e ricerche a supporto dei servizi di funzionamento; (viii) servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizie, mense, ecc.), (ix) vigilanza e sicurezza, e (x) servizi logistici (trasporto, facchinaggio, ecc.). I primi sei servizi menzionati possono essere considerati "amministrativi", cioè maggiormente caratterizzanti l'operato delle istituzioni e di indirizzo nel perseguimento dei loro scopi istituzionali, mentre gli ultimi quattro sono di supporto all'attività e, in genere, di natura trasversale.

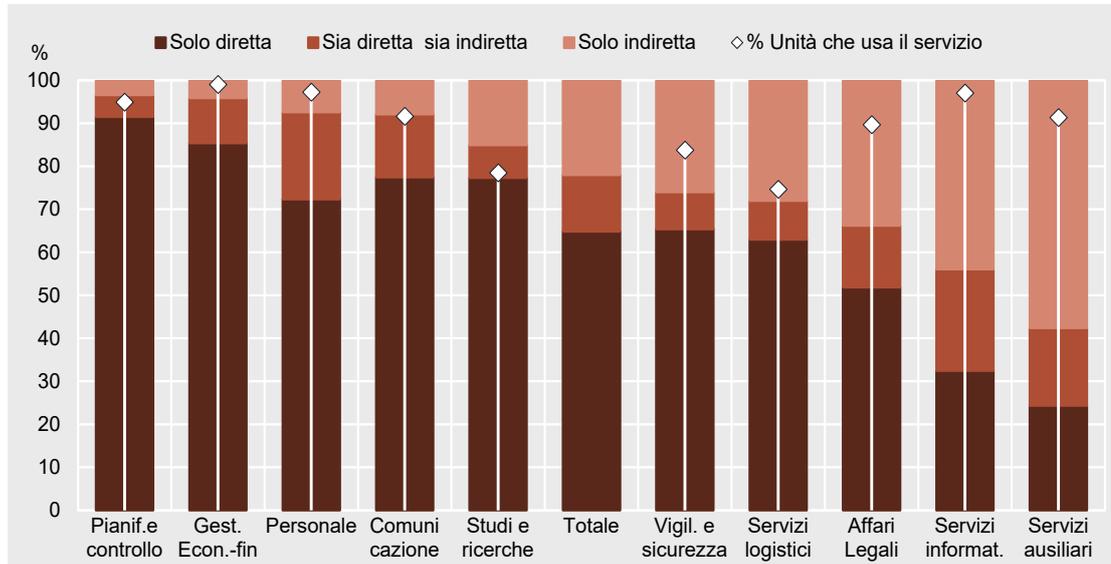
Per ciascuno di essi, è stato possibile osservare l'effettiva attivazione del servizio e la relativa modalità di gestione, distinguendo tra la gestione diretta (mediante strutture organizzative interne e l'utilizzo di proprio personale), indiretta (affidata a soggetti terzi) o mista (sulla modalità di gestione dei servizi finali nei comuni, v.5.4).

In complesso, la diffusione di questi servizi è molto ampia (il minimo è al 75,0% per i servizi logistici) e universale o quasi per alcune attività core quali la gestione del personale, quella economico finanziaria e la pianificazione e controllo. Tra le istituzioni pubbliche che utilizzano questi servizi, la propensione alla gestione diretta più elevata si osserva per i servizi amministrativi di pianificazione e controllo (91,5%) e di gestione economico-finanziaria (85,4%): in entrambi i casi, la quota che si affida alla gestione solo indiretta è quasi nulla, ed è inferiore al 10% anche per i servizi di gestione del personale e di comunicazione, che però affiancano alla gestione diretta anche quella mista. All'altro estremo, circa un terzo delle IP che ne fanno uso si affida all'esterno per i servizi di affari legali, quasi la metà per quelli informatici (per i quali è pure molto diffusa la gestione mista, con una parte delle attività mantenute all'interno delle istituzioni) e la maggioranza per i servizi ausiliari.

Considerando la forma giuridica delle istituzioni, si può notare come la propensione alla gestione diretta dei servizi nel complesso sia maggiore nel caso degli enti pubblici non economici (69,5%) e delle province/città metropolitane (68,0%), mentre amministrazioni dello Stato, università e regioni presentano valori inferiori al 50%. Considerando separatamente i servizi amministrativi e di supporto, risalta la propensione a gestire direttamente i primi (in tre quarti dei casi o più per province, enti del servizio sanitario nazionale – SSN - ed enti pubblici non economici) e indirettamente i secondi (fino a oltre il 60% dei casi tra le università, le regioni e gli enti del SSN). In termini molto generali, una parte dell'affidamento di servizi all'esterno per gli enti di dimensioni maggiori riflette, in realtà, la presenza di società strumentali controllate direttamente dall'ente).

Considerando le modalità di esternalizzazione dei servizi, l'affidamento diretto (anche a società in house o attraverso mercati elettronici, come il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione) è prevalente per la maggioranza dei servizi, fino all'80,3% nel caso degli affari legali, e oltre il 70% per la gestione del personale e quella economico-finanziaria. La convenzione Consip è, rispetto agli altri servizi, maggiormente alla base dell'affidamento in merito a vigilanza e sicurezza (18,5%), pianificazione e controllo (12,9%) e gestione del personale (10,7%). Infine, mentre lo strumento della concessione non risulta essere particolarmente incisivo (sempre al di sotto del 5%), la gara ad evidenza pubblica è diffusa soprattutto dove meno rilevante è l'affidamento diretto, ed è utilizzata da oltre un quarto delle IP che utilizzano i servizi di vigilanza, il 37,7% di quelle che necessitano di servizi logistici e nel 44,9% dei casi per i servizi ausiliari.

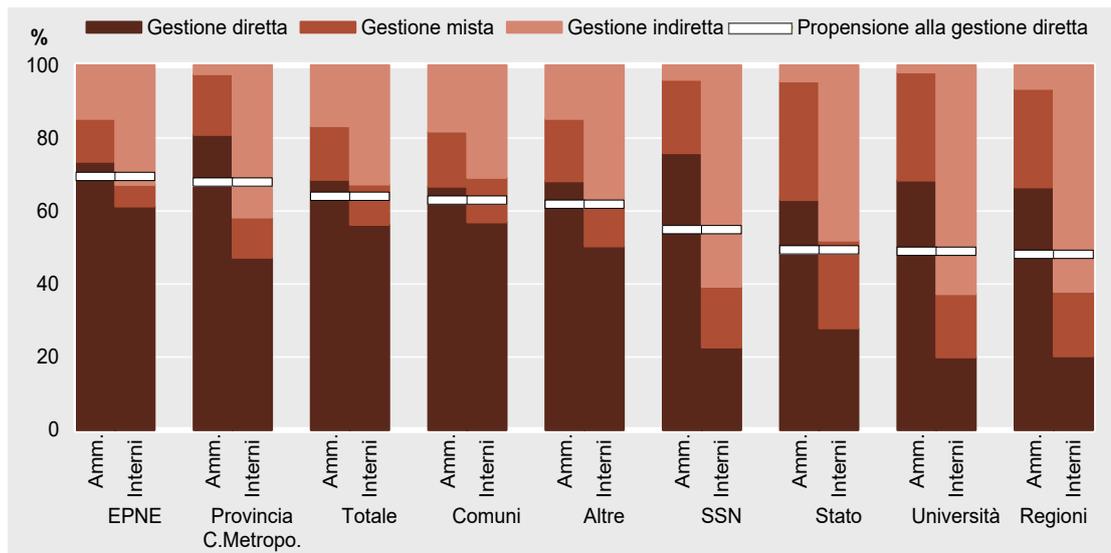
5. La governance e il rischio corruttivo



ISTITUZIONI PER TIPO DI SERVIZI DI FUNZIONAMENTO SVOLTI E MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

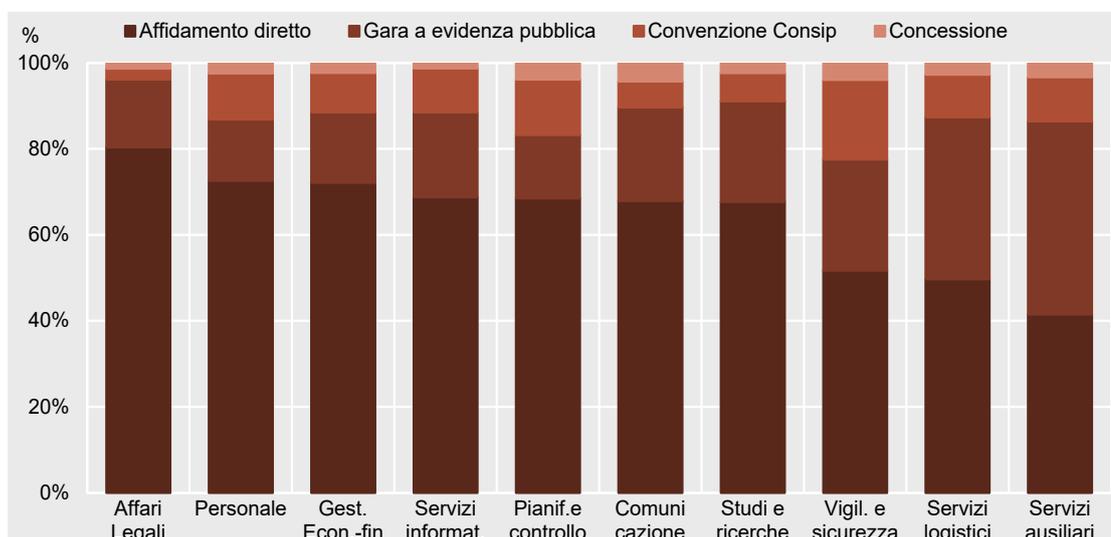
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.3.1



SERVIZI DI FUNZIONAMENTO PER FORMA GIURIDICA, MACROTIPOLOGIA E MODALITÀ DI GESTIONE E PROPENSIONE ALLA GESTIONE DIRETTA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.3.2



SERVIZI DI FUNZIONAMENTO AFFIDATI A TERZI PER MODALITÀ DI AFFIDAMENTO. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.3.3



5.4 La modalità di gestione dei servizi finali comunali

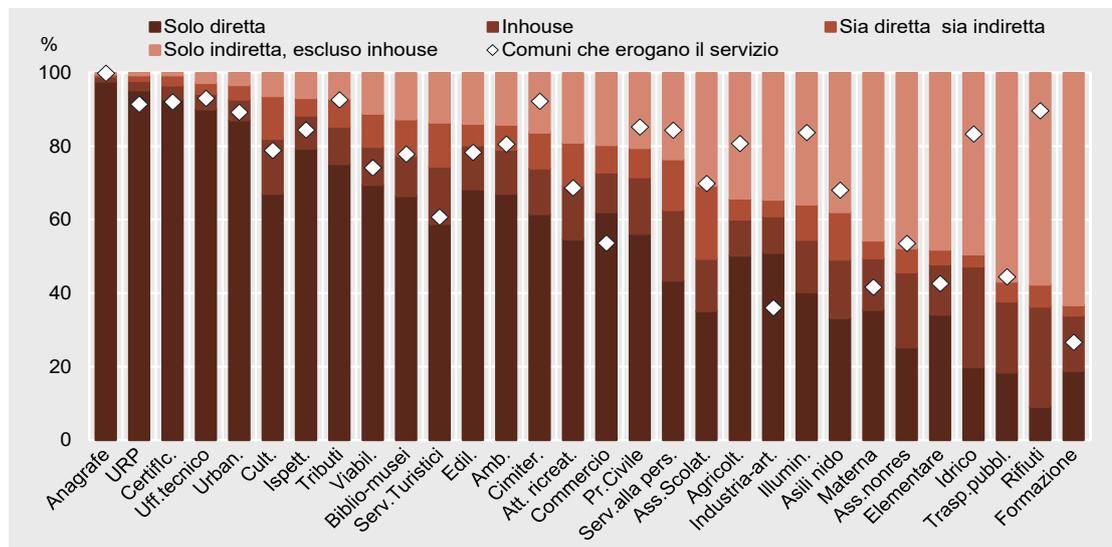
I comuni erogano servizi per il soddisfacimento dei bisogni di cittadini e imprese contraddistinti da elevata prossimità territoriale, coprendo uno spettro d'attività molto ampio, dall'ambito amministrativo, alla gestione ambientale e dei rifiuti (v.6.A1), ai servizi sociali (dagli asili nido, all'assistenza, v.3.2, 3.3), ai trasporti locali (v.3.5 e, per una prospettiva sulla spesa, v.A3.2). A questo scopo, i comuni possono avvalersi di diversi modelli gestionali, erogando il singolo servizio direttamente, tramite strutture organizzative e personale in-terne all'amministrazione, oppure indirettamente, affidandolo a terzi. La scelta dell'affidamento e le modalità seguite dipendono da fattori diversi, quali la disponibilità di risorse e competenze interne, o aspetti di natura economica (entità del costo ed economicità) e organizzativa (legate alla natura stessa dei servizi), con differenze ampie tra le diverse tipologie di servizio e, all'interno di queste, tra i singoli comuni. Al riguardo, nel Censimento sono rilevati in maniera distinta l'affidamento diretto (operato da società *in house* o individuate attraverso mercati elettronici, come il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione), l'affidamento mediante convenzione Consip, la concessione, e le gare d'appalto ad evidenza pubblica, a loro volta distinte in diverse tipologie.

Alcuni servizi fondamentali di tipo amministrativo, presenti nella quasi totalità dei comuni (v. Appendice 2), sono nella maggioranza dei casi gestiti direttamente: servizi anagrafici (97,6%), ufficio relazioni col pubblico (95,2%), certificazioni (92,7% dei casi), Ufficio tecnico (90,0%), urbanistica (87%). L'affidamento all'esterno è invece prevalente per la fornitura di servizi legati alla formazione (63,3% dei casi) e in più della metà dei casi per i servizi di smaltimento rifiuti e i trasporti pubblici (57,6% e 56,9%). Il servizio idrico integrato e il Servizio smaltimento dei rifiuti sono affidati a società *in house* in oltre un quarto dei casi. Infine la gestione mista, sia diretta che indiretta, rappresenta una quota minoritaria, significativa solo per l'aggregato di assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi (19,9%).

In termini di bacino di utenza, servizi quali la gestione dei rifiuti, il trasporto pubblico e i servizi idrici sono quelli che maggiormente ricorrono all'affidamento esterno a prescindere dalla numerosità degli abitanti. Per la gran parte delle altre categorie di servizi, invece, si osserva come la diffusione dell'esternalizzazione prevalga tra gli enti di dimensioni demografiche minori. È questo il caso, in particolare, dei servizi sociali di Assistenza non residenziale (51,2% contro il 40% circa di quelli più grandi), degli Asili nido e i Servizi per l'infanzia e per i minori (41,9% contro il 21,9% tra i comuni con almeno 20 mila abitanti) e dei Servizi di assistenza e diversi alla persona (29,3%, contro circa il 10% dei comuni con almeno 20 mila abitanti).

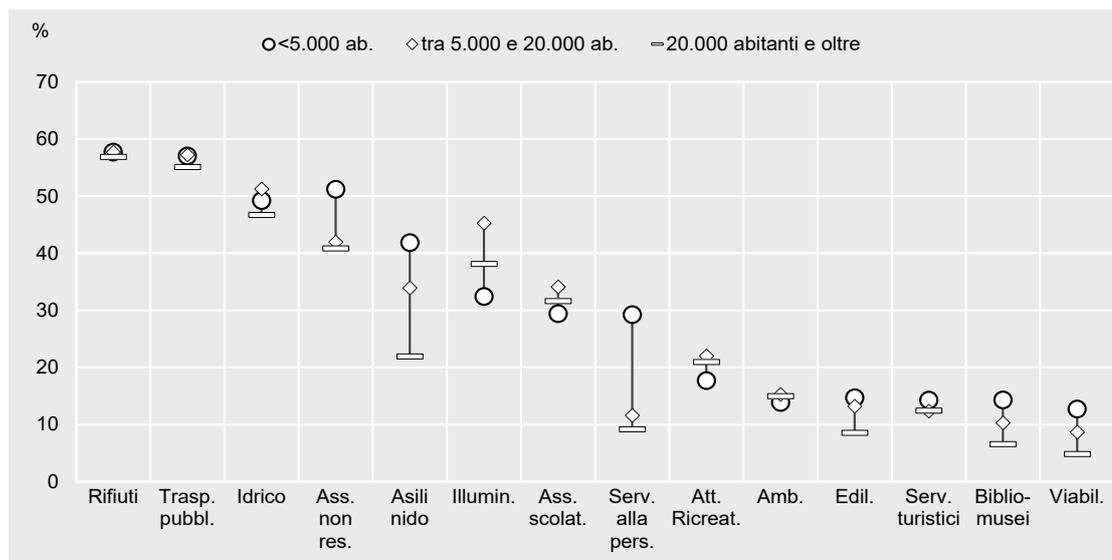
Tra le modalità di esternalizzazione della gestione dei servizi, le procedure di gara d'appalto a evidenza pubblica sono la scelta prevalente per illuminazione pubblica, gestione dei rifiuti e assistenza scolastica (comprendente i servizi di trasporto, refezione e affini). In termini di tipologia di gara d'appalto, la procedura aperta, a cui possono partecipare tutti gli operatori economici interessati, viene adottata in misura maggiore nei servizi di smaltimento rifiuti (28,4% delle gare), assistenza scolastica (23,8%) e nel servizio idrico integrato (20,4%). Alla procedura negoziata ricorrono maggiormente i servizi di illuminazione e assistenza scolastica (rispettivamente 31,3% e 23,8%). La procedura ristretta, caratterizzata da una selezione preliminare dei potenziali candidati, è la meno diffusa ed è più diffusa per i trasporti pubblici (6,7%) e i servizi idrici (6,5%). In misura residuale, i comuni esternalizzano i servizi finali tramite le cosiddette procedure dialogiche, quali ad esempio la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione: questi strumenti, che implicano progettazione o soluzioni innovative, hanno rilievo nei servizi nel settore sportivo e ricreativo (6,6%), in quelli relativi alle manifestazioni culturali (5,7%) e nei servizi nel campo turistico (5,2%).

5. La governance e il rischio corruttivo



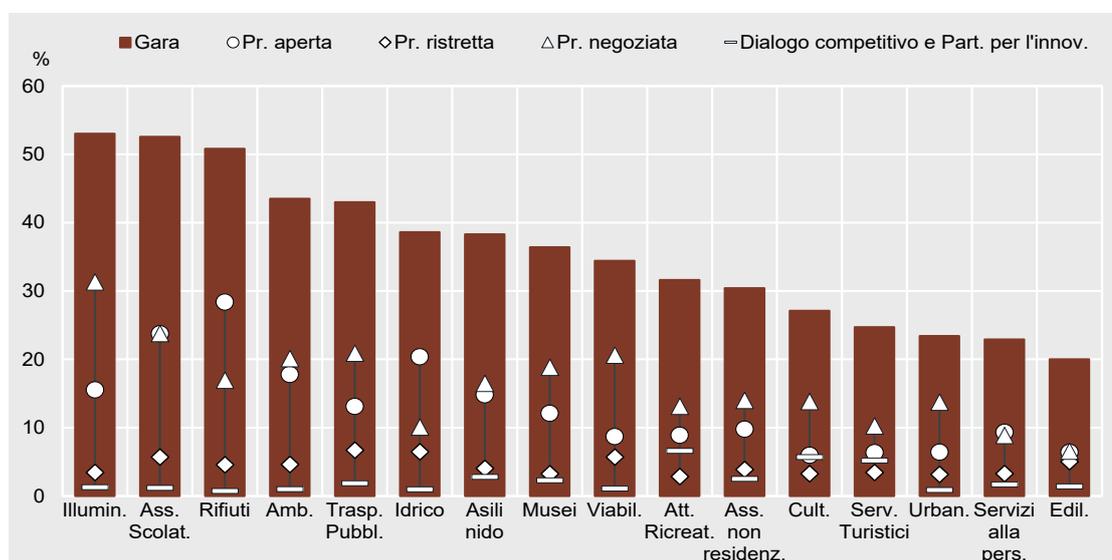
Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.4.1



Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.4.2



Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.4.3



5.5 La dirigenza e il contrasto alla corruzione

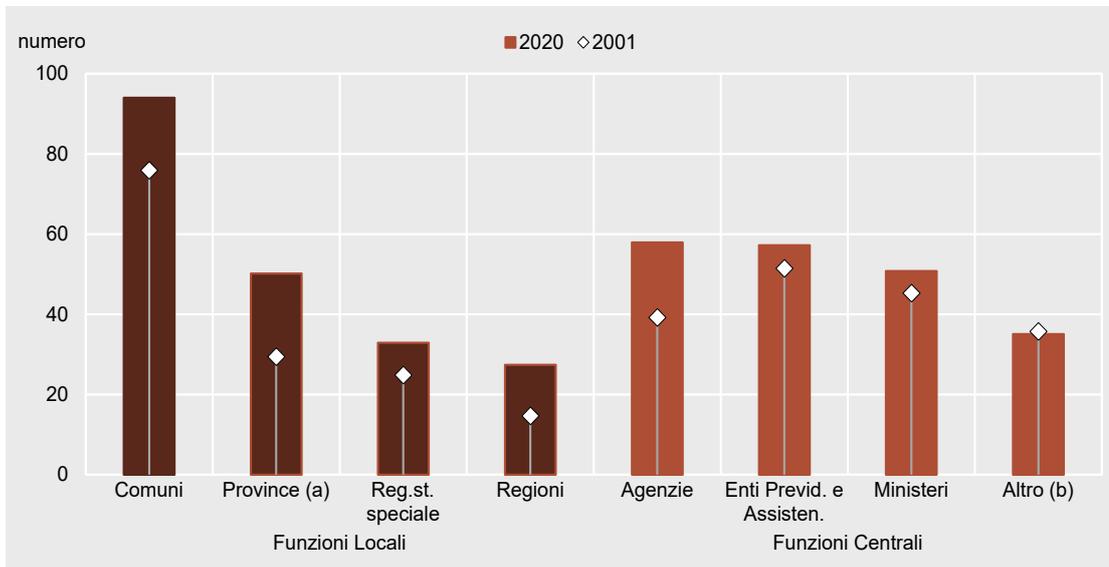
La diffusione del fenomeno corruttivo nella pubblica amministrazione rappresenta un ostacolo per lo sviluppo del Paese, e induce distorsioni nell'attuazione delle politiche pubbliche con impatti sul contesto economico e sociale a livello di sistema (v.5.A1). La rilevanza del tema ha indotto i Governi ad introdurre, ai vari livelli, misure di prevenzione per il contrasto della corruzione nel settore pubblico, avviando un cambiamento che investe l'ambito organizzativo, oltre che quello normativo.

In questo contesto, i dirigenti pubblici assumono un ruolo cruciale per il contrasto della corruzione: da un lato devono attuare le misure di prevenzione, a garanzia quindi del buon funzionamento della 'macchina amministrativa'; dall'altro, per il ruolo ricoperto, specialmente in alcuni settori particolarmente esposti, sono essi stessi oggetto di misure prudenziali (es: rotazione preventiva dei dirigenti pubblici). Nell'ultimo ventennio la presenza dei dirigenti nelle amministrazioni pubbliche, in termini relativi, è diminuita, individuando una piramide organizzativa con base sempre più allargata. L'analisi della dinamica tra il 2001 e il 2020 dei dipendenti per posizione dirigenziale, rilevata dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS), individua una netta riduzione, sia pure con ampie differenze tra IP. Le amministrazioni con funzioni locali riportano le variazioni più alte: in particolare, nei comuni si è passati da 76 dipendenti ogni dirigente nel 2001 a 94 nel 2020, e nelle province da 29 a 50 dipendenti ogni dirigente. Più contenuta è la differenza osservata nelle IP con funzioni centrali, dove è anche più basso il numero di dipendenti coordinati per dirigente.

Un indicatore sul grado di malfunzionamento delle amministrazioni locali che, tra le sue cause, contempla anche fenomeni corruttivi, è dato dal commissariamento dei comuni. Nel 2020 i comuni commissariati erano 119 (circa l'1,5% del totale), oltre il 60% dei quali in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. Tutte le regioni del Centro-nord tranne la provincia autonoma di Bolzano/Bozen presentano un'incidenza inferiore alla media nazionale. Rispetto al 2015 l'incidenza si è mantenuta complessivamente stabile, ma con rilevanti eccezioni a livello regionale. Il numero di comuni commissariati si è infatti notevolmente ridotto in Lazio, Umbria e Liguria. Diversamente, in Sicilia si è registrato un aumento dei commissariamenti, portando la quota dei comuni commissariati nella regione dal 2,5% al 5,9%.

Tra gli strumenti a disposizione per la lotta alla corruzione all'interno delle istituzioni (v.5.A1) è importante considerare la nomina, da parte degli organi di indirizzo delle amministrazioni, di due figure di riferimento da individuare tra i dirigenti, introdotte dalla normativa anticorruzione: il responsabile della prevenzione della corruzione e il responsabile della trasparenza (o, in una unica figura: RPCT). A livello nazionale, il 91,6% delle istituzioni pubbliche ha nominato una o entrambe le figure, con il dato più alto nel Nord-est (95,0%) e quello più basso nelle Isole (89,1). Se si guarda alla tipologia di IP, spiccano le università pubbliche (dove le figure responsabili sono nominate da tutte le unità), le province e città metropolitane (99,0%), le aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e le regioni (rispettivamente 97,9% e 97,5%). La quota di donne tra i RPCT è del 41,7% per il complesso delle IP, compendiando valori pari a circa un terzo per gli enti pubblici non economici e le c.d. altre IP e fino a quasi il 60% nelle aziende sanitarie.

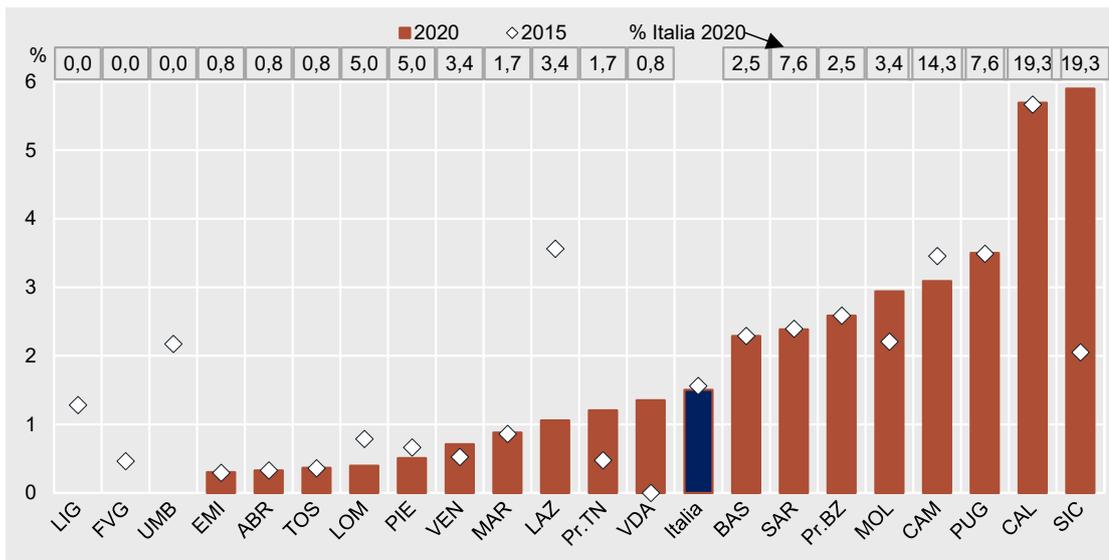
5. La governance e il rischio corruttivo



DINAMICA DEI DIPENDENTI PER DIRIGENTE. ANNI 2020 E 2001 (NUMERO)

Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Conto Annuale (2020 e 2001)

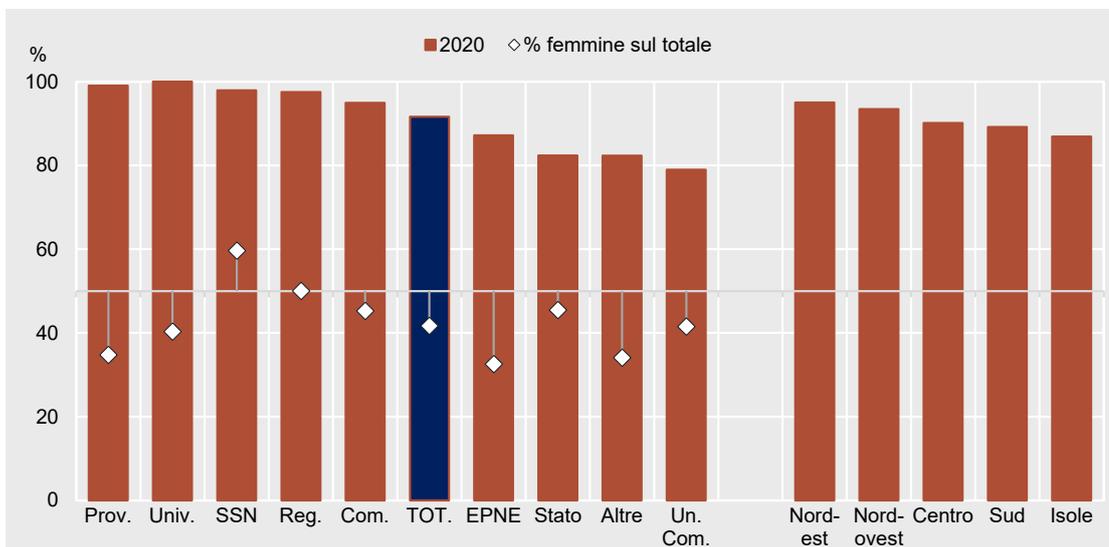
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.5.1



COMUNI COMMISSARIATI PER REGIONE. ANNI 2020 E 2015 (VALORI %)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2015, 2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.5.2



IP CON RESPONSABILI DI PREVENZIONE CORRUZIONE E TRASPARENZA, PER FORMA GIURIDICA (DI CUI: FEMMINE) E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento delle istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.5.5.3



5.A1 La misurazione del rischio di corruzione*

Uno sguardo d'insieme

La corruzione è un fenomeno latente e, pertanto, di difficile misurazione. Anche a livello internazionale vi è estrema carenza di dati strutturati, che vadano oltre la misurazione della percezione o lo svolgimento di studi ad hoc i cui contenuti e risultati non sono facilmente generalizzabili. D'altra parte, vi è ampio consenso sul fatto che la corruzione rappresenti un ostacolo rilevante per lo sviluppo e un fattore in grado di accentuare le disuguaglianze e di compromettere l'efficace attuazione delle politiche pubbliche. La corruzione causa, infatti, distorsioni sistematiche e tra i suoi costi indotti si deve considerare anche la perdita di fiducia che ingenera nei cittadini, in grado di minare il tessuto stesso del vivere civile. La disponibilità di informazioni comparabili è quindi estremamente auspicabile per disegnare politiche di contrasto appropriate.

Un passo in avanti nella conoscenza del fenomeno è stato fatto con la creazione di un [sistema di 70 indicatori di rischio corruttivo](#) presente nel portale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Questi sono raggruppati e articolati in tre cruscotti, rispettivamente rappresentativi del *contesto*, degli *appalti*, e della dimensione *comunale*¹. Gli indicatori segnalano situazioni potenzialmente anomale sul territorio e nel tempo, per numerosi aspetti collegati all'una o all'altra di queste dimensioni. Il sistema di indicatori realizzato offre un contributo per la realizzazione di ulteriori e più mirati strumenti di prevenzione, monitoraggio e controllo della corruzione e il miglioramento degli impieghi futuri delle risorse finanziarie pubbliche. Inoltre, attraverso l'ampliamento dell'informazione statistica il portale ha anche il fine di orientare l'attenzione della società civile, favorendo la crescita della consapevolezza su comportamenti e atteggiamenti potenzialmente forieri di fenomeni corruttivi, segnalando ad esempio situazioni di impoverimento del capitale sociale.

Gli indicatori di contesto

Il capitale sociale è uno dei domini tematici entro cui sono stati individuati [gli indicatori di contesto](#), che rappresentano dimensioni distinte del contesto sociale ed economico del territorio ritenute possibili precursori di un rischio di corruzione. A tal fine, sono stati definiti 18 indicatori, raccolti nei quattro domini tematici di *capitale sociale*, *istruzione*, *economia*, *criminalità*, ai quali si aggiungono altri 25 indicatori, utili per valutare le condizioni di contesto territoriale (per un totale di 43 indicatori), tutti riconducibili alle principali ipotesi individuate in letteratura circa i fattori associati alla corruzione. L'analisi del contesto esterno, infatti, si pone l'obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche, sociali del territorio provinciale nel quale operano le amministrazioni, tali da poter favorire, o viceversa ostacolare, il verificarsi di fenomeni corruttivi. Nello specifico, il capitale sociale può essere sintetizzato da concetti quali la coesione della comunità di appartenenza, l'affidabilità, la lealtà, la fiducia reciproca degli attori sociali, ossia da fattori che pongono le basi per un efficace sviluppo delle transazioni economiche e delle relazioni tra cittadini e istituzioni. Una maggiore fiducia nelle istituzioni e nel corpo politico e nelle relazioni sociali interpersonali si associa a livelli più bassi di corruzione. Di seguito ci si concentra su tre indicatori di capitale sociale, che possono definirsi come descrittivi di fenomeni di *comportamenti opportunistici*, di *segregazione socio-economica* e, in direzione opposta, all'*altruismo* (Figure 5.A1.1).

1. **Irregolarità nel Test INVALSI** del 2° anno delle scuole elementari (*Cheating* - grado II) di Matematica: in ambito educativo, il *cheating* indica un insieme di pratiche messe in atto dagli studenti o (in questo caso, soprattutto) dagli insegnanti per alterare – sovrastimandoli – i risultati delle prove standardizzate di profitto, come quelle somministrate dall'INVALSI. La presenza di pratiche di *cheating* è dedotta dalla omogeneità nelle modalità di risposta,

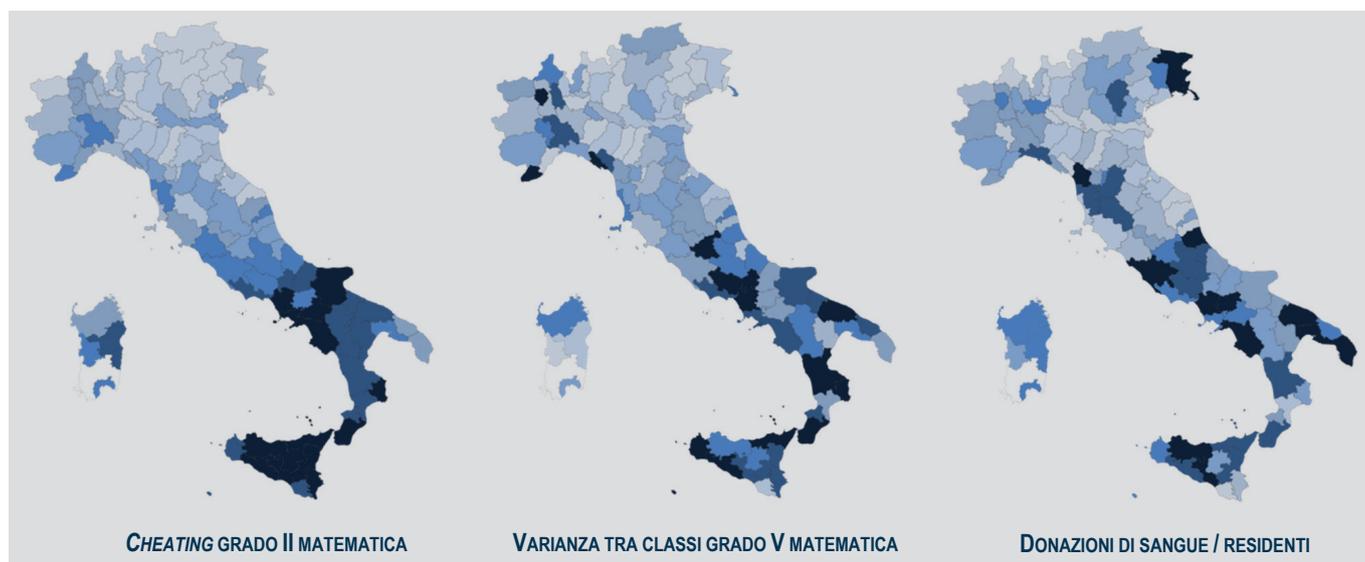
* L'autore di questo Approfondimento è Fabrizio Sbicca (ANAC). Le opinioni espresse sono da riferirsi all'autore e non vincolano l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

1 L'iniziativa è stata realizzata in attuazione del Progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza", finanziato dal Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020".

con bassa variabilità nella percentuale di risposte corrette e bassa frequenza di mancate risposte. Queste pratiche possono considerarsi un comportamento non etico e contrario al senso di responsabilità civica (e al ruolo di educatore dell'insegnante) e, dunque, sono potenzialmente indicative di un maggiore rischio di corruzione. Questo indicatore risulta polarizzato. I valori più elevati si osservano in alcune aree del Mezzogiorno e, in maniera diffusa, nelle province siciliane, mentre la diffusione minore si ha nelle province del Veneto e Trentino-Alto Adige/Südtirol.

2. **Variabilità dei risultati tra classi nel test INVALSI** per la 5^a elementare (Variabilità - grado V) di Matematica. Questo indicatore rileva la percentuale di scuole nelle quali la varianza dei punteggi ottenuti tra classi appartenenti alla medesima scuola è superiore a quella media nazionale. In un sistema scolastico ideale la varianza tra classi è una componente residuale, perché l'incidenza dell'inserimento dello studente in una data classe ha poco peso e i risultati non dipendono dalla particolare classe frequentata: l'indicatore fornisce quindi un segnale della presenza di dinamiche di segregazione nella formazione delle classi, una pratica associata a minor senso civico e, dunque, a un maggiore rischio di corruzione. Livelli elevati di variabilità si osservano in diverse province del Centro-Sud e, nel Nord-ovest, in Liguria e Piemonte. D'altra parte, negli stessi contesti menzionati sono però presenti anche province con livelli molto bassi di variabilità.
3. **Donazione di sangue**: definito come rapporto tra numero di donazioni e popolazione residente, l'indicatore rappresenta una *proxy* della densità di capitale sociale. Un livello elevato di donazioni è ritenuto indicativo di un atteggiamento più incline all'altruismo e al senso civico, che tende invece a corrispondere un maggiore capitale sociale e, dunque, riduce il rischio di corruzione. Questo indicatore sul territorio mostra una distribuzione *a macchia di leopardo*, con livelli ridotti (e quindi con rischi di corruzione più elevati) in alcune province di Campania, Sicilia, Puglia, Lazio, Abruzzo, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, accompagnati però spesso da livelli elevati o medio-alti in altre province delle stesse regioni.

FIGURA 5.A1.1 INDICATORI DI CONTESTO: CHEATING NEL GRADO II MATEMATICA, VARIANZA DEI RISULTATI TRA CLASSI NEL GRADO V MATEMATICA E DONAZIONI DI SANGUE RISPETTO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE. ANNO 2017 (IL COLORE PIÙ SCURO INDICA UN RISCHIO DI CORRUZIONE PIÙ ELEVATO)



Fonte: Indicatori ANAC di rischio di corruzione

La misurazione del rischio di corruzione negli appalti

Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti forniscono informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella provincia a cui si riferiscono e assumono particolare rilievo in ragione del peculiare peso del fenomeno corruttivo nel mercato dei contratti pubblici. Sulla base di un corpo di studi scientifici sempre

più ampio e robusto, Anac ha individuato 17 indicatori che a vario titolo rappresentano aspetti che possono mettere in luce potenziali fenomeni corruttivi nell'ambito degli appalti, segnalando pertanto il rischio di corruzione in ogni provincia italiana. Tali indicatori sono stati calcolati sulla base delle informazioni contenute nella Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici che, per quantità e dettaglio dei dati contenuti, rappresenta un'esperienza unica a livello europeo, che permette il calcolo di indicatori di rischio di corruzione con un grado elevato di dettaglio territoriale, settoriale e temporale. Gli acquisti e i relativi indicatori sono suddivisi per oggetto (lavori, servizi, forniture), settore (ordinario e speciale), anno di pubblicazione (dal 2014 ad oggi). Inoltre, è possibile visualizzare gli indicatori per oggetto e anno (indipendentemente dal settore); per settore e anno (indipendentemente dall'oggetto); per oggetto, settore e anno specifici. Di seguito ci si concentra su 3 indicatori di rischio, ritenuti descrittivi di potenziali espressioni di collusione tra soggetti nelle istituzioni e operatori economici, e/o di pratiche amministrative che possono distorcere le condizioni di mercato (Figure 5.A1.2).

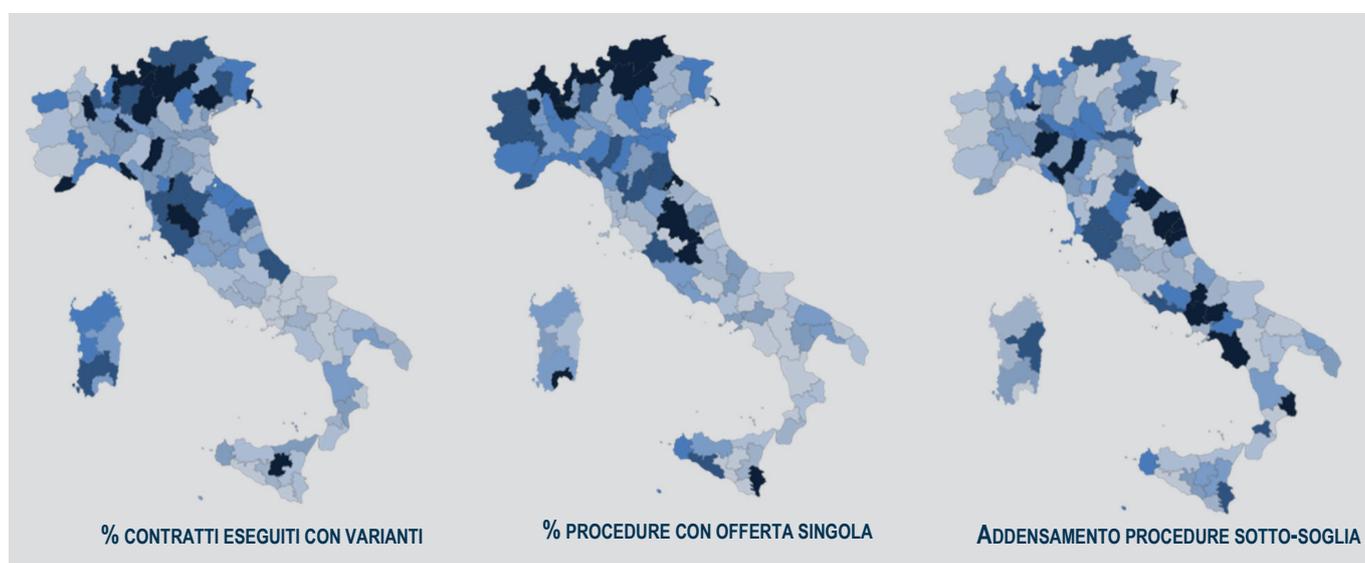
1. **Contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante:** è uguale al rapporto tra il numero di procedure interessate da almeno una variante e il numero totale di procedure aggiudicate e concluse. In alcune circostanze l'indicatore può segnalare una patologia, in particolare un possibile comportamento opportunistico post-contrattuale, ossia nella fase di esecuzione del contratto, tipico soprattutto dei lavori pubblici, non di rado determinato dalla "connivenza" tra operatore economico aggiudicatario e stazione appaltante, cioè il soggetto che affida il contratto pubblico di appalto all'operatore economico. Sul territorio, questa pratica è altamente polarizzata e presenta livelli elevati o molto elevati di diffusione in Lombardia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Toscana, oltre che – limitatamente a una o due province – in Liguria, Emilia, Sicilia. Di converso, si tratta di una pratica con diffusione contenuta in gran parte delle province meridionali.
2. **Offerta singola:** rileva la proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta rispetto al totale delle procedure aggiudicate dalla stazione appaltante. La carenza di competizione è una tipica condizione ad alto rischio di corruzione e nelle procedure di appalto il caso più evidente si verifica quando una procedura di appalto riceve una sola offerta. Si tratta di una condizione che può consentire l'aggiudicazione del contratto a prezzi più alti di quelli di mercato e che può essere il riflesso di rapporti particolari tra stazione appaltante e aziende e/o di accordi preliminari tra esse (collusione e turbativa d'asta). La mappa relativa a questa pratica mostra una diffusione relativamente elevata nelle province settentrionali di frontiera (che, in parte, può essere associata alla prevalenza di affidamenti a soggetti locali in contesti periferici), in alcune province dell'Italia centrale tra Umbria e Lazio e, marginalmente, nelle Isole, e una scarsa diffusione in molte province dell'Italia meridionale.
3. **Addensamento sotto-soglia:** rileva la frazione di contratti di importo compreso tra 20.000 e 40.000 € rispetto al numero di contratti di importo superiore a 40.000 €. Per gli appalti più recenti, i valori utilizzati per il calcolo sono stati aggiornati in ragione delle modifiche normative intervenute nel 2021 e 2022, confermate dal nuovo codice appalti, che hanno innalzato le soglie per l'affidamento diretto. L'indicatore ha la finalità di calcolare il grado di addensamento degli appalti su valori leggermente inferiori alle soglie previste dalla normativa, fatto associato ad un maggior rischio corruttivo in quanto potrebbe essere frutto di un comportamento volto a non oltrepassarle al fine di eludere il maggior confronto concorrenziale e controlli più stringenti e accurati generalmente previsti per gli appalti sopra soglia. Tale indice di addensamento sotto-soglia è di particolare interesse in quanto è anche uno dei 5 indicatori di rischio presenti nel cruscotto comunale del portale Anac, calcolati non a livello aggregato provinciale ma di singola amministrazione, nel caso di specie i 745 comuni con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti. I 5 indicatori comunali sono stati infatti calcolati e "validati" sulla base dell'analisi statistica delle relazioni esistenti tra variabili potenzialmente collegabili alla corruzione ed episodi effettivamente verificatisi a livello di singola amministrazione, reperiti attraverso la raccolta e consultazione delle schede delle relazioni dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (v.5.5). Per questo specifico indicatore si osserva, a livello provinciale, una diffusione molto elevata circoscritta ad alcuni ambiti territoriali in Campania, Calabria, Marche, Emilia e, con minore intensità, in Toscana, Veneto, Sardegna e Alto Adige/Südtirol.

I tre indicatori descritti sono esplicitativi di differenti sfaccettature del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti. Come evidenziato dalla letteratura internazionale, anche di carattere empirico, la corruzione è un fenomeno multidimensionale influenzato da numerose variabili. E in effetti gli indicatori appalti seguono andamenti

non sempre univoci a livello territoriale e settoriale, evidenziando pertanto dinamiche complesse e legate presumibilmente alle diverse modalità con le quali si può concretizzare il fatto corruttivo.

Il sistema di *dashboard* presente nel portale permette anche di calcolare degli indicatori di sintesi secondo diverse soglie di rischio, ottenuti condensando le informazioni provenienti da ciascuno, tutti o parte dei 17 indicatori di rischio corruttivo². Considerando la multidimensionalità del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti, la possibilità di attivare e aggregare a piacimento le soglie consente di focalizzare l'attenzione su dimensioni diverse rappresentate ciascuna da più indicatori esplicativi di uno stesso fenomeno più o meno omogeneo.

FIGURA 5.A1.2 INDICATORI SUL RISCHIO DI CORRUZIONE NEGLI APPALTI: QUOTE DI CONTRATTI MODIFICATI DA VARIANTI, DIFFUSIONE DI PROCEDURE CON OFFERTA SINGOLA, INCIDENZA DELLE PROCEDURE "SOTTO-SOGLIA". ANNO 2017 (IL COLORE PIÙ SCURO INDICA UN RISCHIO DI CORRUZIONE PIÙ ELEVATO)



Fonte: Indicatori ANAC di rischio di corruzione

Ad esempio, cinque degli indicatori presenti nel portale (tra cui la già descritta offerta singola, nonché relativi alle offerte escluse e alla quota di contratti aggiudicati alla stessa impresa) considerati congiuntamente hanno una chiave interpretativa in termini di riduzione dello spazio concorrenziale nelle procedure di appalto.

Il sistema di indicatori descritto può rappresentare un primo passo nella realizzazione di strumenti più sofisticati, idonei alla prevenzione e al contrasto di fenomeni lesivi dell'efficace ed efficiente allocazione delle risorse negli appalti pubblici. La sempre maggiore disponibilità di grandi moli di dati sta infatti spostando l'attenzione sull'opportunità di sviluppare algoritmi avanzati, affiancando alle analisi statistiche tradizionali anche tecniche di analisi dei dati e intelligenza artificiale, ad esempio per l'individuazione di forme di segnalazione mirate, che riguardino vuoi la singola transazione, vuoi l'attività di acquisto di una certa amministrazione o dell'insieme delle amministrazioni in un certo ambito territoriale. D'altra parte, gli stessi Regolamenti Ue n. 2021/241 (istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza) e 2021/1060 (sulle disposizioni comuni per la nuova politica di coesione 2021-27), nonché la Comunicazione della Commissione 2021/C91/01 (sulla collusione negli appalti), sottolineano come gli Stati membri debbano porre in essere efficaci meccanismi di controllo sugli appalti basati il più possibile su metodologie e strumenti di raccolta e analisi di grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate, menzionando la centralità degli indicatori di rischio quale strumento di prevenzione e contrasto delle irregolarità sul mercato degli acquisti da parte delle Amministrazioni pubbliche, quali le frodi, la corruzione, i conflitti di interesse e fenomeni di collusione.

² Per ognuno degli indicatori selezionati è possibile evidenziare le province il cui valore supera quello di una data percentuale delle province con valore meno rischioso. Il valore-soglia può essere scelto tra 0.75 e 0.99 (i.e. dal 75mo al 99mo percentile): nel primo caso, il sistema evidenzia il 25% delle province con il valore più rischioso, nel secondo si ritiene a rischio solo l'1% delle province.

CAPITOLO 6

LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE*

* Alla stesura di questo capitolo hanno contribuito: Priscilla Altilli (6.3), Federico Caboni (6.2), Daniela De Francesco (6.1), Silvana Garozzo (A6.1).

6.1 La rendicontazione ambientale e sociale

Il *Green Public Procurement* (GPP - in italiano, gli *acquisti verdi*) è uno strumento di politica ambientale promosso dalla Commissione europea avente come obiettivo la riduzione dell'impatto ambientale agendo sugli acquisti e i consumi pubblici (v. 6.2, 6.3), favorendo nel complesso un modello di comportamento sostenibile coadiuvato anche da nuove forme di comunicazione istituzionale. Tra queste rientrano le diverse forme di rendicontazione, quali il bilancio sociale, il bilancio ambientale e il rapporto ambientale, attraverso le quali le istituzioni pubbliche danno conto a cittadini, imprese e altre istituzioni delle scelte intraprese, dei processi decisionali alla base di tali scelte e delle risorse impiegate, valutandone l'impatto sul territorio.

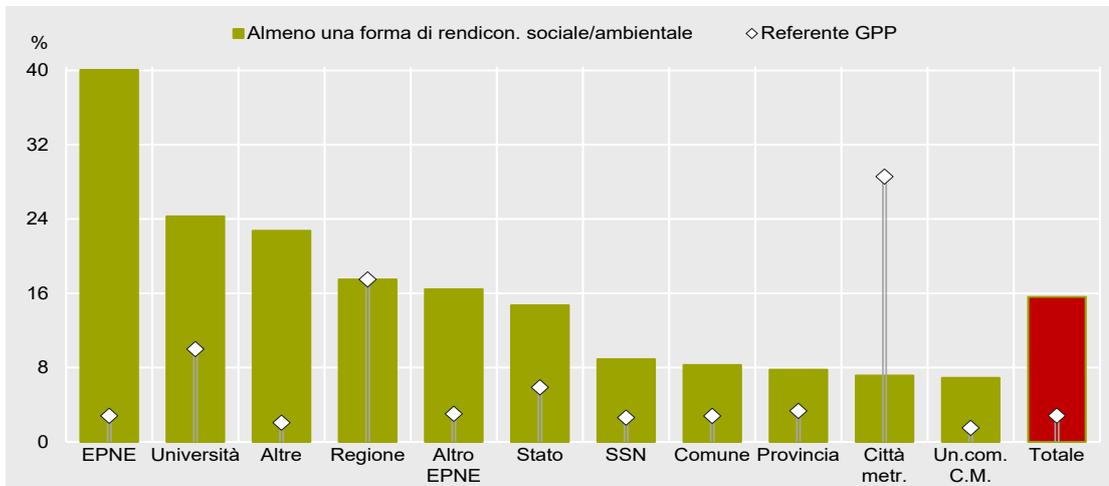
Tra il 2019 e il 2020, il 15,6% delle amministrazioni ha adottato almeno una delle forme di rendicontazione ambientale e sociale. La diffusione è massima (40,1%) tra gli enti pubblici non economici, in particolare gli enti ambientali regionali (60,0%), seguiti dalle università (24,3%) e dalle *altre forme giuridiche* (22,7%, tra le quali spiccano le Aziende pubbliche di servizi alla persona - Ex-Ipab, 29,5%). Vicino alla media nazionale si collocano le regioni (17,5%), gli altri enti pubblici non economici (16,4%) e le amministrazioni dello Stato (14,7%). Decisamente più contenuta l'adozione di forme di rendicontazione sociale e/o ambientale negli enti afferenti al servizio sanitario nazionale (SSN) (8,9%) e nelle amministrazioni locali, dove si va dall'8,3% dei comuni al 6,9% per le unioni di comuni e comunità montane.

Nettamente meno diffusa la nomina di un referente per il GPP, attuata nel 2019-2020 soltanto dal 2,8% delle istituzioni. In questo caso l'incidenza è maggiore nelle città metropolitane (28,6%), nelle regioni (17,5%) e nelle università (10,0%). In coda, anche qui, le unioni di comuni e comunità montane (1,5%).

Il bilancio sociale è la forma di rendicontazione più diffusa, essendo adottato dal 14,5% delle amministrazioni (e fino al 40% degli enti pubblici non economici) rispetto ad appena l'1,5% per il rapporto ambientale e lo 0,9% per il bilancio ambientale. Un'incidenza molto più elevata di istituzioni che presentano il bilancio ambientale si osserva tra le amministrazioni statali (l'11,8%) e le università pubbliche (il 5,7%), mentre le regioni nel 15,0% dei casi stilano un rapporto ambientale.

Concentrando l'attenzione sulle amministrazioni territoriali (enti locali, ASL, ecc.), tra il 2019 e il 2020 il 10,5% di queste ha adottato almeno una forma di rendicontazione o ha nominato un referente per il GPP, con un numero medio di 1,2 azioni sulle 4 considerate. Sul territorio, le amministrazioni nella provincia autonoma di Trento e in Basilicata mostrano una attenzione relativamente elevata alla rendicontazione sociale/ambientale e al *Green Public Procurement*, con il 16,6% e il 16,1% rispettivamente che ha realizzato almeno una di queste azioni, benché con un numero medio di azioni relativamente basso (1,1). All'altro estremo si trovano Puglia (8,1%), Veneto (7,2%), provincia autonoma di Bolzano (7,1%) e Friuli-Venezia Giulia (5,2%). In queste ultime regioni, tuttavia, a eccezione del Veneto le amministrazioni che hanno realizzato almeno un'azione mostrano anche un numero medio di azioni realizzate più elevato della media (1,4-1,5).

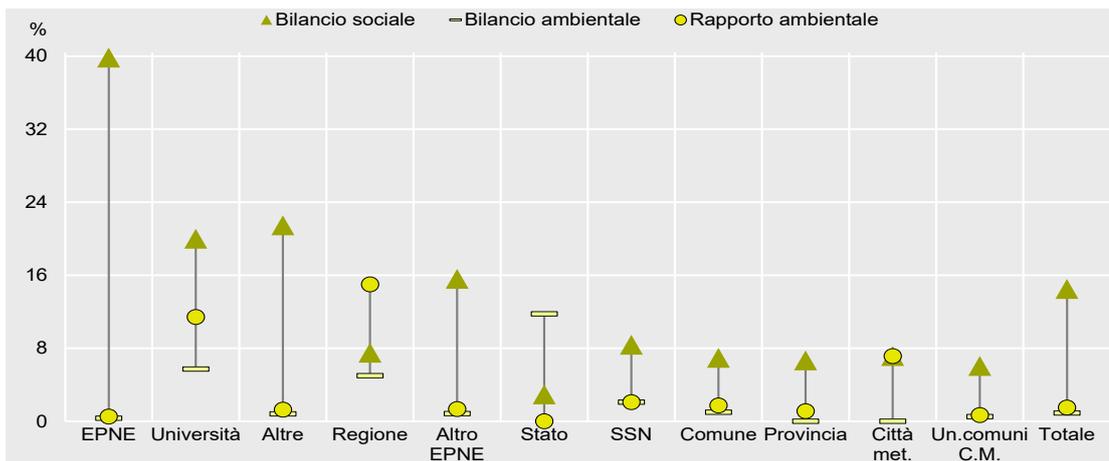
6. La sostenibilità ambientale



ISTITUZIONI CHE HANNO ADOTTATO ALMENO UNA FORMA DI RENDICONTAZIONE E RELATIVA PRESENZA DEL REFERENTE GPP. ANNI 2019-2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

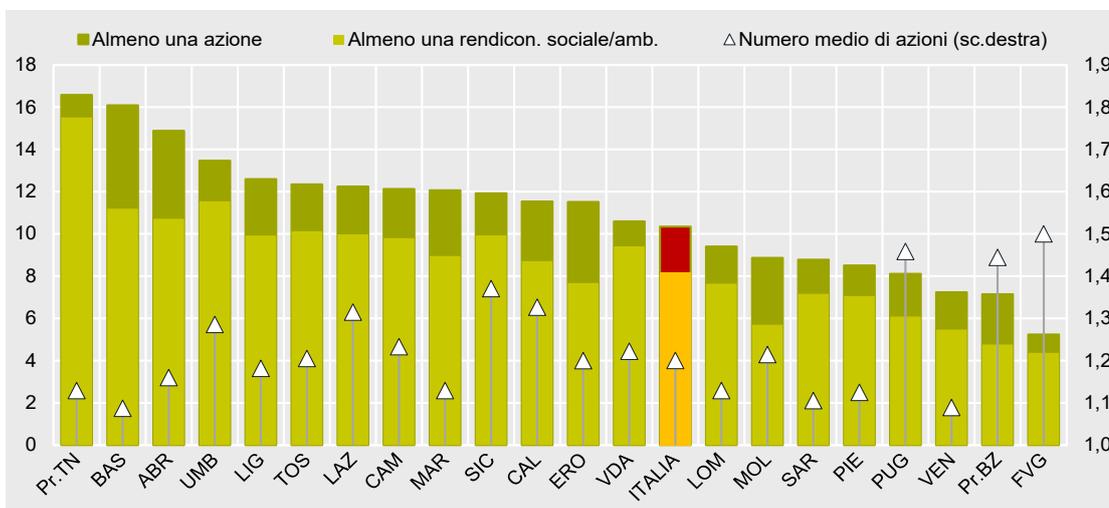
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.1.1



FORME DI RENDICONTAZIONE ADOTTATE. ANNI 2019-2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.1.2



AMMINISTRAZIONI LOCALI E AZIONI DI SOSTENIBILITÀ ADOTTATE. ANNI 2019-2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.1.3

6.2 Gli acquisti pubblici con requisiti ambientali

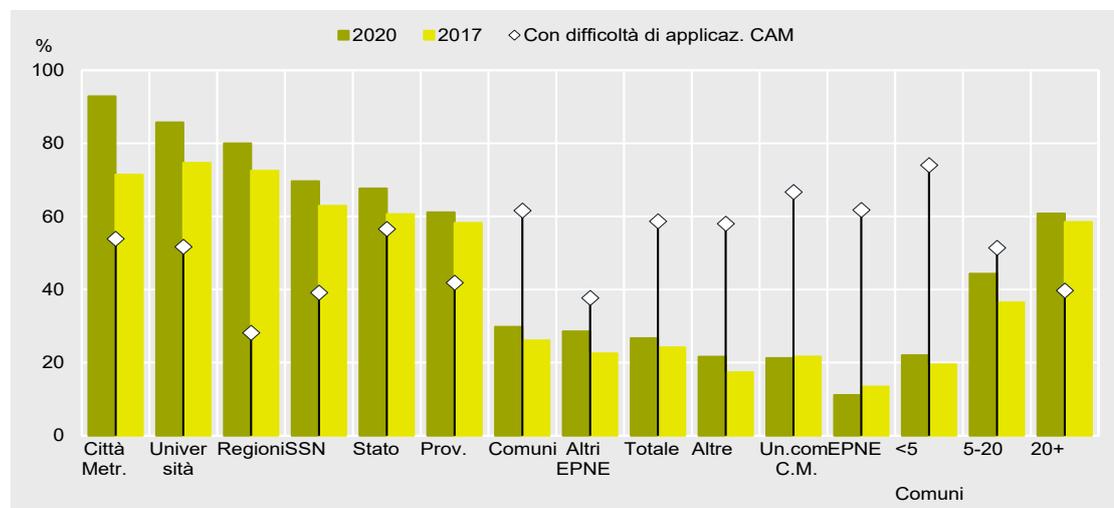
L'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) per l'acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione è uno strumento importante per perseguire obiettivi di sostenibilità e responsabilità ambientale, ed è auspicabile per garantire che le attività istituzionali siano condotte in modo compatibile con tali principi. L'ambito dei CAM è stabilito dal Decreto 11 aprile 2008 "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione" (PAN GPP - v.6.1) e successivi aggiornamenti, che recepisce le indicazioni comunitarie, e riguarda le categorie merceologiche elencate dai decreti attuativi del Ministero dell'Ambiente; esse variano dai beni di uso comune come stampanti e cartucce per stampanti, ai servizi come il verde o l'illuminazione pubblica.

Nel 2020, il 26,7% delle istituzioni ha effettuato almeno una procedura di acquisto di beni e/o servizi per una delle 18 categorie regolamentate dai CAM, in aumento di 2,5 punti percentuali rispetto al 2017. L'adozione dei CAM presenta un'elevata variabilità tra le tipologie di istituzioni. Particolarmente virtuose risultano le città metropolitane (il 92,9% ha effettuato acquisti con CAM), le università (85,7%) e le regioni (80,0%). Valori elevati sul totale acquisti si registrano anche per gli enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e per le amministrazioni dello Stato, mentre percentuali più basse sono realizzate dai comuni (29,8%) e dal variegato universo delle altre tipologie istituzionali. Il minor ricorso all'adozione dei Criteri Ambientali Minimi negli acquisti va di pari passo con la difficoltà di applicazione di tali requisiti, segnalata da oltre il 60% di comuni, unioni di comuni e comunità montane e altri enti pubblici non economici. In particolare, analizzando i dati comunali, si osserva che la capacità di adottare procedure di acquisto nel rispetto dei CAM cresce al crescere della dimensione della popolazione, evidenziando maggiori difficoltà di applicazione da parte delle realtà più piccole.

Nel 2020, solo un acquisto su cinque tra quelli effettuati delle pubbliche amministrazioni (21,7%) è concluso nel rispetto dei criteri ambientali minimi. Dal punto di vista merceologico, i beni e/o servizi più acquistati con CAM sono riconducibili, per lo più, agli enti del servizio sanitario nazionale e alle amministrazioni dello Stato: si tratta di ausili per l'incontinenza (33,3%), ristorazione collettiva (30,3%), veicoli (29,9%); le percentuali più basse si registrano per categorie merceologiche quali acquisti di arredo urbano (17,6%) e calzature da lavoro/accessori in pelle (14,4%).

Tra le istituzioni che hanno effettuato acquisti nel rispetto dei CAM, oltre la metà ha incontrato difficoltà nell'applicazione degli stessi (56,8%). La conformità alle specifiche tecniche risulta tra gli ostacoli più diffusi, e accomuna le istituzioni che maggiormente ricorrono all'applicazione dei CAM: infatti riguarda l'83,9% delle università e il 77,8% delle regioni, nonché il 76,9% di ministeri, Organi Costituzionali e Agenzie dello Stato. La mancanza di conoscenza e/o formazione da parte di tecnici/funzionari risulta l'ostacolo più frequente per le realtà di dimensioni mediamente ridotte, quali comuni, unioni di comuni/comunità montane, enti pubblici non economici e Altri enti pubblici non economici; in generale, la mancanza di conoscenza e formazione risulta la causa principale di difficoltà nell'applicazione dei CAM per il 74,4% delle istituzioni. Solo per gli enti del Sistema sanitario nazionale, il principale ostacolo nell'applicazione dei CAM è costituito dall'interpretazione delle norme e/o stesura dei capitolati di gara (57,7%).

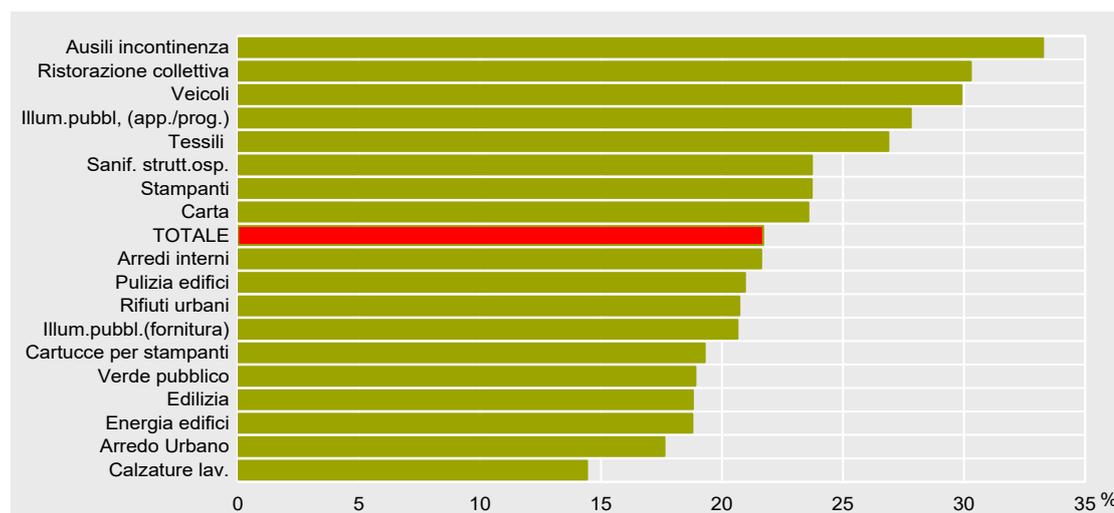
6. La sostenibilità ambientale



ISTITUZIONI CHE HANNO EFFETTUATO ALMENO UN ACQUISTO CON CAM. ANNI 2020 E 2017 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2017, 2020)

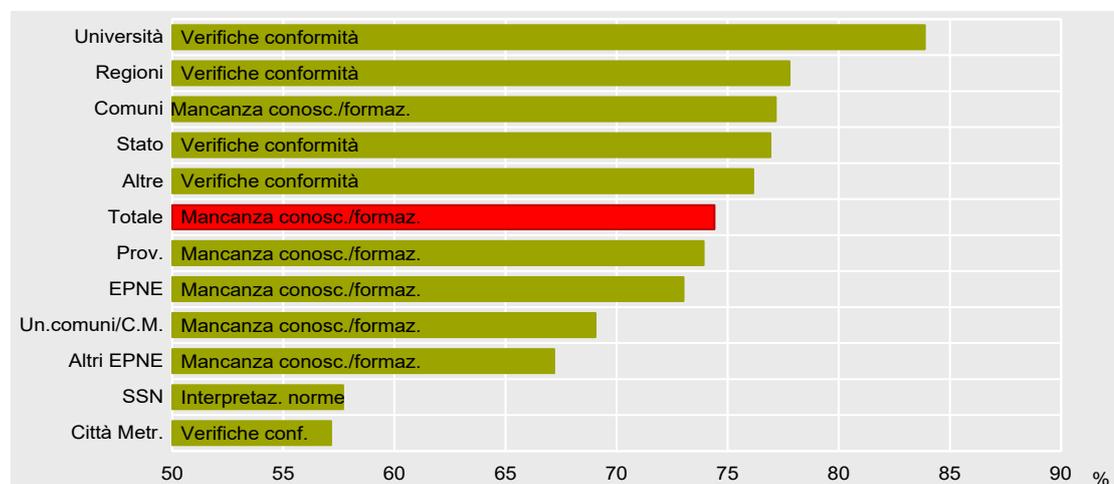
doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.2.1



INCIDENZA DEGLI ACQUISTI CON CAM SUGLI ACQUISTI EFFETTUATI, PER CATEGORIA MERCEOLOGICA. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.2.2



PRINCIPALE DIFFICOLTÀ NELL'APPLICAZIONE DEI CAM. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)

Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.2.3

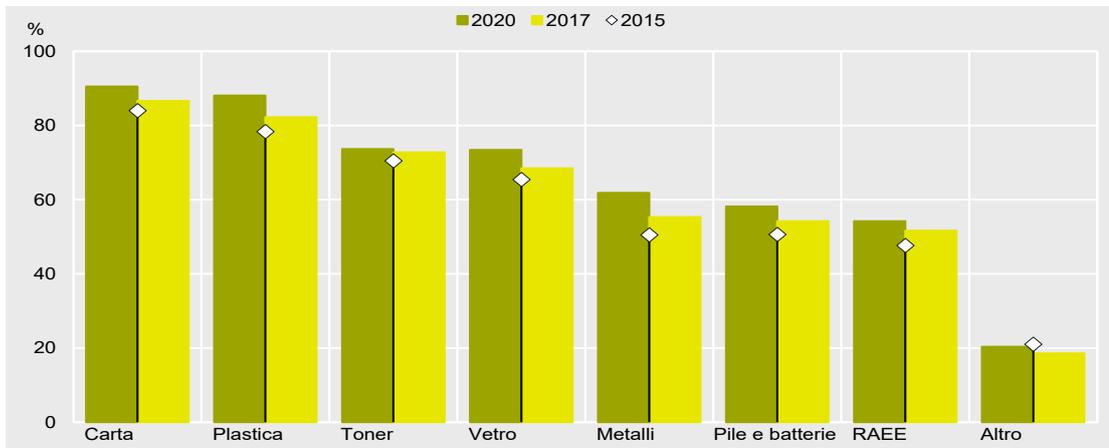
6.3 La raccolta differenziata nei luoghi di lavoro

Le istituzioni pubbliche (IP) sono produttrici sia di rifiuti urbani sia di rifiuti speciali (per il ruolo dei comuni nella gestione dei rifiuti, v. 6.A1). Per i rifiuti speciali vigono da tempo obblighi di legge sullo smaltimento, variabili in funzione della pericolosità (ad es., più stringenti per i rifiuti ospedalieri rispetto a quelli d'ufficio), che tuttavia non necessariamente si traducono in una azione di differenziazione e avvio al riciclo. Per questo motivo, il Censimento permanente rileva le informazioni sulla raccolta differenziata per frazione merceologica nelle sedi delle IP, restituendo una parte del quadro delle buone pratiche nella gestione ecosostenibile attuate dal settore pubblico, rispetto alle quali appare importante la nomina di figure responsabili e la scelta di avere una rendicontazione ambientale (v.6.1).

Nel 2020, la diffusione della raccolta differenziata nelle sedi di lavoro delle IP è aumentata rispetto al 2017 per quasi tutte le tipologie di rifiuto considerate, confermando l'andamento positivo già in atto rispetto alla tornata censuaria del 2015. Considerando le tipologie di rifiuto più diffuse, la raccolta differenziata della carta è stata effettuata dal 90,5% delle unità locali (UL) (+2,7% sul 2017), nelle quali lavorano quasi il 97% dei dipendenti. A seguire, l'88,1% delle UL (con quasi il 94% dei dipendenti) ha raccolto la plastica (+5,3%), poco più del 70% i toner (stabile) e il vetro (in crescita), e un numero inferiore ma crescente di UL (tra circa il 50% e poco più del 60%, ma con quasi i tre quarti dei dipendenti complessivi) i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), pile e batterie e metalli. Rimane stabile la componente "Altro", che include anche la frazione umida dei rifiuti, per i quali sussistono pratiche di gestione differenziata attuate da una Amministrazione su cinque, pur in assenza di obbligo di raccolta differenziata negli uffici.

Oltre il 70% dei 62.335 luoghi di lavoro delle IP censite nel 2020 ha attivato un sistema di raccolta differenziata che comprende tutte e tre le tipologie di rifiuto maggiormente prodotte, cioè carta, plastica e toner (erano il 62,2% nel 2015). L'incidenza raggiunge l'84,1% delle UL nel caso delle università, l'83,1% tra le regioni (in aumento di oltre 20 punti percentuali) e l'80,4% tra gli enti pubblici non economici. Sul territorio nazionale, si osserva una variabilità ancora molto ampia, ma in progressiva riduzione, a indicazione di un processo virtuoso di convergenza tra le UL nelle diverse aree del Paese. I livelli più elevati si osservano nella provincia autonoma di Bolzano (quasi il 90%, stabile nel tempo) e in Valle d'Aosta (in netto miglioramento rispetto al 2015), mentre i livelli più contenuti si osservano in Calabria (60,2%) e in Molise (il 51,5%, partendo però dal 33,0% nel 2015). Miglioramenti significativi a confronto col 2017 si sono registrati anche in altre regioni del Mezzogiorno, il più ampio dei quali – oltre 24 punti percentuali – in Sicilia.

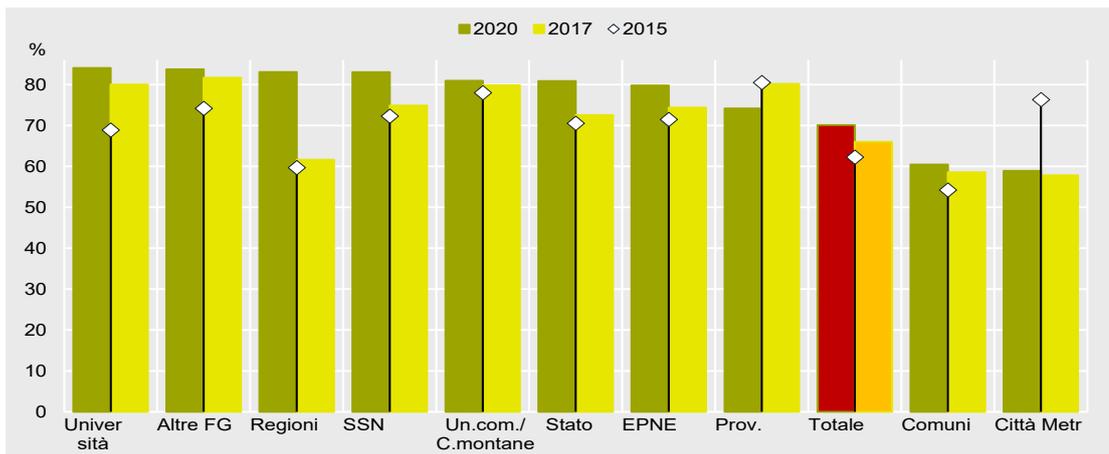
6. La sostenibilità ambientale



Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2015, 2017, 2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.3.1

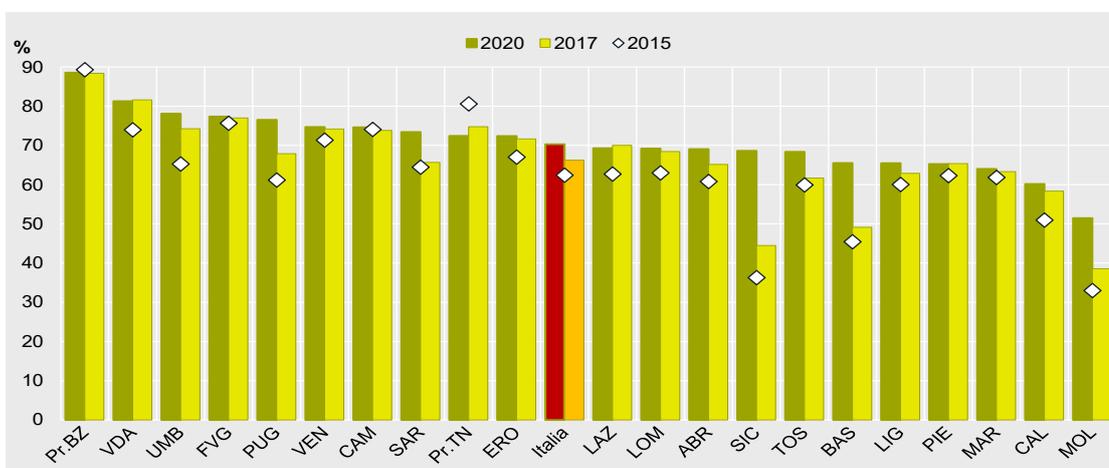
UNITÀ LOCALI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE CON ATTIVO SISTEMA DI RACCOLTA DIFFERENZIATA PER TIPOLOGIA DI RIFIUTO. ANNI 2020, 2017, 2015 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2015, 2017, 2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.3.2

UNITÀ LOCALI CHE FANNO RACCOLTA DIFFERENZIATA CONTEMPORANEAMENTE PER CARTA, PLASTICA E TONER, PER FORMA GIUDICA. ANNI 2020, 2017, 2015 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Istat, Censimento istituzioni pubbliche (2015, 2017, 2020)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.3.3

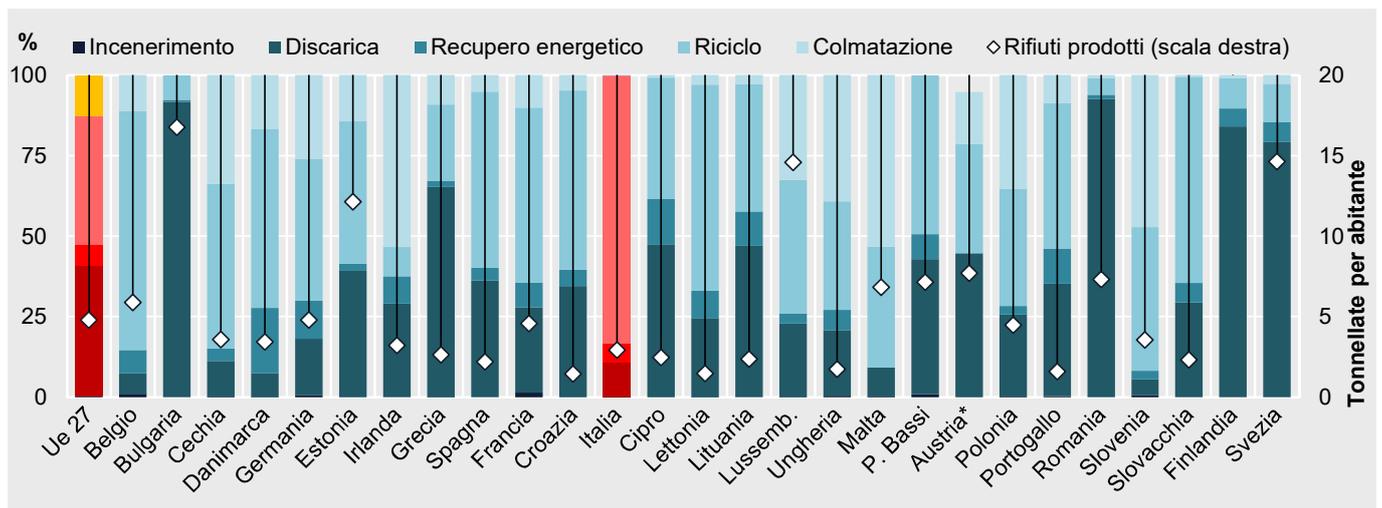
UNITÀ LOCALI CHE FANNO RACCOLTA DIFFERENZIATA CONTEMPORANEAMENTE PER CARTA, PLASTICA E TONER, PER REGIONE. ANNI 2020, 2017, 2015 (VALORI PERCENTUALI)

6.A1 La gestione e il riciclo dei rifiuti

La gestione dei rifiuti è una componente importante nella realizzazione della transizione ecologica, nella quale le istituzioni pubbliche sono attori in termini operativi, oltre che normativi¹, per la componente dei rifiuti urbani da parte degli enti territoriali.

Considerando il complesso dei rifiuti prodotti, l'Italia è tra i paesi dell'Unione europea con l'incidenza più bassa in rapporto alla popolazione, essendo la produzione di rifiuti legata alle caratteristiche della struttura produttiva. In particolare l'attività estrattiva, responsabile per circa un quarto dei rifiuti prodotti nell'Unione, ha un peso molto limitato nel sistema economico del nostro Paese (Figura 6.A1.1). Nel 2020, ultimo anno di disponibilità del dato, i rifiuti prodotti sono pari a circa 2,9 tonnellate pro capite, contro un valore medio di 4,8 tonnellate per l'Ue27. Per contro, l'Italia ricicla circa 2,1 tonnellate pro capite di rifiuti (l'83,4% di quelli trattati²), contro 2,3 nell'Ue27 (il 52,6%).

FIGURA 6.A1.1 RIFIUTI PRODOTTI E TRATTATI NEI PAESI UE. ANNO 2020 (COMPOSIZIONE % IN BASE AL TRATTAMENTO E PRODUZIONE IN TONNELLATE PRO CAPITE (DESTRA))



Fonte: Eurostat, Treatment of waste statistics
 (*) Incenerimento e Recupero energetico non disponibili.

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.A1.1

La produzione di rifiuti urbani rappresenta una frazione ridotta del totale, ma pone problemi di gestione complessi per l'eterogeneità alla fonte dei prodotti di scarto conferiti, la numerosità e la dispersione dei soggetti presso i quali viene operata la raccolta, e la frammentazione degli enti gestori sul territorio³: Nel 2021, in Italia è stata pari a 495 kg per abitante, in linea con i 532 prodotti nell'Ue27 (Figura 6.A1.2). In questo caso, le differenze tra paesi sono molto ampie (dagli 835 kg dell'Austria ai 302 della Romania) e, sia pure con alcune eccezioni, riflettono i livelli di reddito pro capite e sono associate inversamente con la quota di rifiuti smaltiti in discarica.

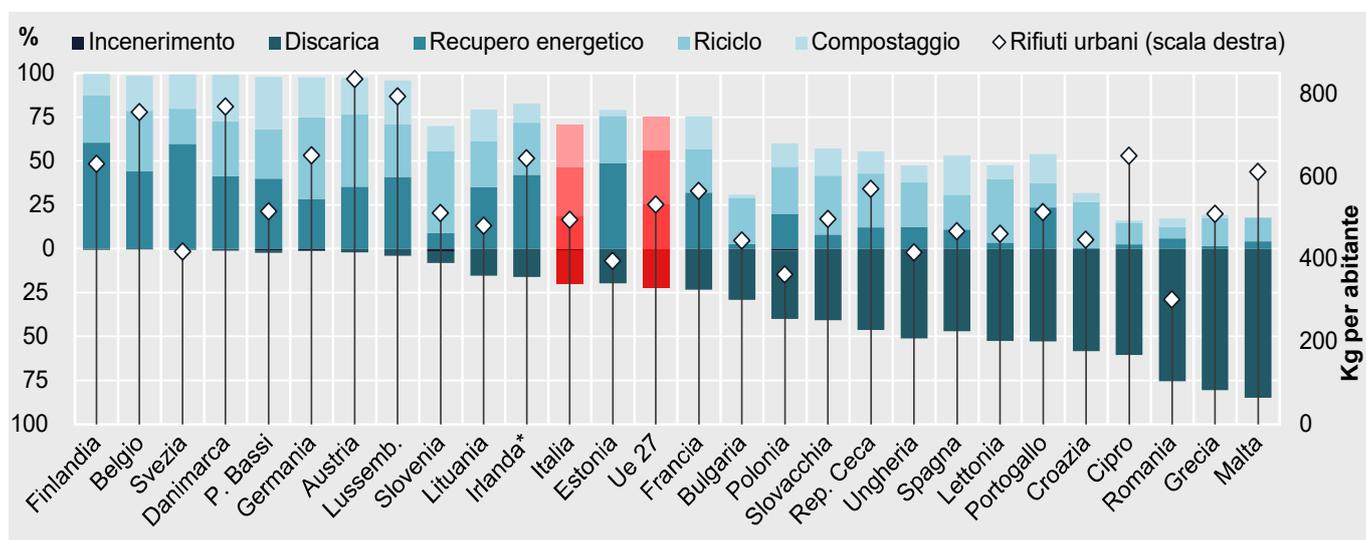
1 La gestione sostenibile dei rifiuti richiede che sia affrontata sin dalla progettazione dei prodotti, aumentandone il ciclo di vita e rispettando le priorità dettate dalla comunità europea. La direttiva europea 2008/98/EC, con l'intento di prevenire o ridurre gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, prevede una gerarchia di priorità che va dalla prevenzione (cioè le misure da attuare prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto proprio al fine di ridurre la quantità), alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio, al recupero di altro tipo (ad esempio di energia) fino allo smaltimento.

2 L'indicatore misura la quota di rifiuti, sia pericolosi che non pericolosi, avviati a operazioni di riciclo (escluso le operazioni di riempimento, di recupero energetico e la categoria dei rifiuti inerti) rispetto alla quantità totale di rifiuti trattati. La percentuale di riciclo consente di monitorare la quantità di materiale reimmesso nell'economia derivante dai rifiuti generati da famiglie e imprese (fonte Eurostat).

3 I rifiuti si distinguono in base alla loro origine e alla tipologia in urbani e speciali. I rifiuti urbani sono i rifiuti domestici provenienti dalle abitazioni e quelli assimilabili per tipologia, provenienti da attività commerciali, industriali e dalle istituzioni (D.Lgs. 152/2006 art. 183 comma 1 lettera b-ter come modificato dal d.lgs. 116/2020 in attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE.) I rifiuti speciali sono tutti quelli non contemplati nella definizione di rifiuti urbani (D.Lgs. 152/2006 art. 184 comma 3, come modificato dal d.lgs. 116/2020).

La produzione di rifiuti urbani in Italia mostra una relativa stabilità nel tempo, associata però a una quota riciclata o compostata crescente e, oggi, superiore alla media europea – dal 17,8% nel 2001 (contro il 28,7% per l’Ue27) fino al 51,9% nel 2021 (contro il 49,8%) – anche se ancora lontana dal 69,3% raggiunto dalla Germania. In dettaglio, l’Italia è leggermente sotto la media Ue per il riciclo dei materiali (27,8 contro 30,4%) e sopra la media per il compostaggio (24,1 contro 19,2%). Parallelamente, tra il 2011 e il 2021 si è più che dimezzato il trasferimento di rifiuti in discarica (da 222 a 95 kg pro capite), scendendo sotto il livello medio dell’Ue27 (117 kg, e il 19,2% contro il 21,9%), anche se in entrambi i casi si tratta di valori ancora molto superiori rispetto all’obiettivo comunitario di conferire al massimo il 10% di rifiuti in discarica entro il 2035⁴, già raggiunto da 9 paesi dell’Unione su 27. A tale proposito, si osserva che la quota di rifiuti urbani destinata al recupero energetico rappresenta il 25,4% per l’Ue27 nel suo insieme e solo il 18,5% in Italia.

FIGURA 6.A1.2 GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI NEI PAESI UE. ANNO 2021 (COMPOSIZIONE % IN BASE AL TRATTAMENTO E PRODUZIONE IN KG PRO CAPITE (DESTRA))



Fonte: Eurostat, Municipal waste by waste management operations

(*) Irlanda = 2020.

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.A1.2

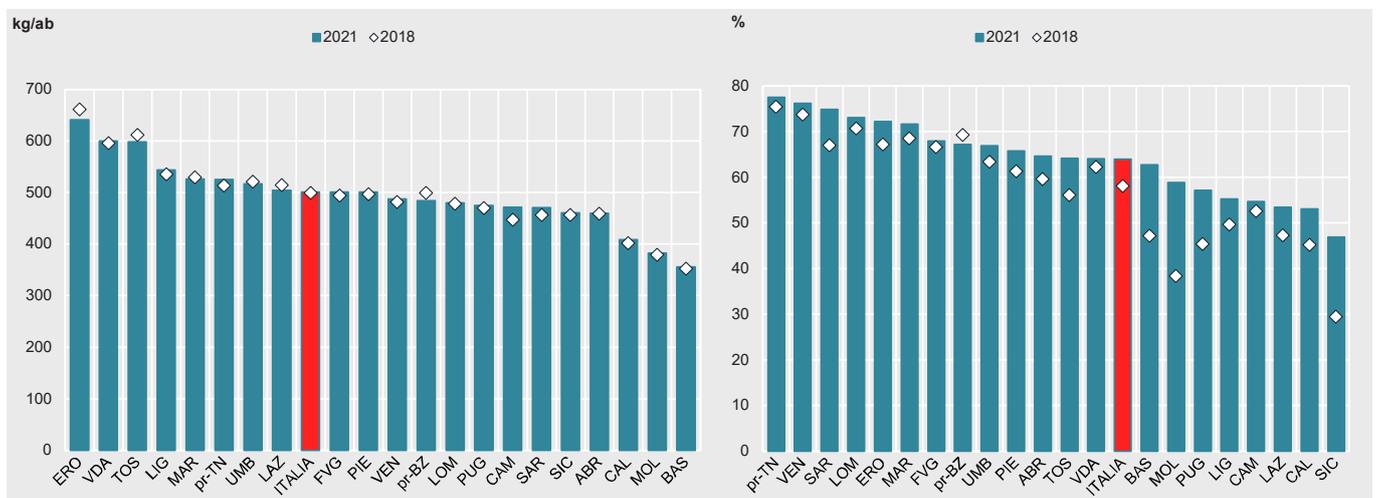
A livello regionale, si registra una tendenza di lungo periodo che mette in relazione la produzione con la crescita. I rifiuti urbani pro capite più elevati sono in Emilia-Romagna (641 kg per abitante), Valle d’Aosta (600 kg) e Toscana (598 kg). All’opposto, Calabria, Molise e Basilicata, invece, sono le regioni in cui la quota di rifiuti urbani pro-capite è minore (rispettivamente 408, 383 e 356 kg per abitante). Le regioni che producono di più sono anche quelle che riciclano di più e sono più ricche; al contrario, le regioni che producono di meno sono anche quelle che riciclano di meno e sono meno ricche (Figura 6.A1.3). Nel 2021, la percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raggiunge il 64%, continuando a crescere (+5,8 punti percentuali rispetto al 2018) e, pure se in rallentamento rispetto agli anni precedenti, approssima la soglia-obiettivo del 65%⁵.

4 La direttiva UE 2018/850 sulle discariche (pacchetto economia circolare), recepita dal d.lgs. n. 121/2020, prevede che, entro il 2035, lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani non superi il 10%.

5 Il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 prevede l’obiettivo del 65 per cento della quota di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani, fissato al 2012. La raccolta differenziata costituisce il passaggio intermedio tra produzione e riciclo che, dopo la prevenzione e il riutilizzo, fa parte delle priorità da attuare in tema di rifiuti. I miglioramenti in termini di quantità e qualità della raccolta differenziata contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di riciclo previsti dalle direttive sull’economia circolare.

Ulteriori progressi, anche per la riduzione dei divari territoriali, potranno derivare dagli investimenti PNR⁶. Infatti, la quota di differenziata è fortemente diseguale, e varia dal 76,2% del Veneto al 46,9% della Sicilia. I maggiori progressi si sono registrati in alcune regioni del Sud, che recuperano parte del ritardo con il resto del Paese, ma la metà delle regioni deve ancora raggiungere il 65% di raccolta differenziata: tra le aree più virtuose la provincia autonoma di Trento, seguita da Veneto, Sardegna e Lombardia, che hanno anche una produzione di rifiuti urbani inferiore alla media nazionale. A un livello territoriale più fine, nel 2021 hanno raggiunto l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata i due terzi dei comuni, in cui risiede il 58,7% della popolazione, (+2 p.p. rispetto al 2020)⁷.

FIGURA 6.A1.3 PRODUZIONE E RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI PER REGIONE. ANNI 2021 E 2018 (KG PER ABITANTE E VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione su dati [Ispra](https://www.ispra.it)

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.A1.3

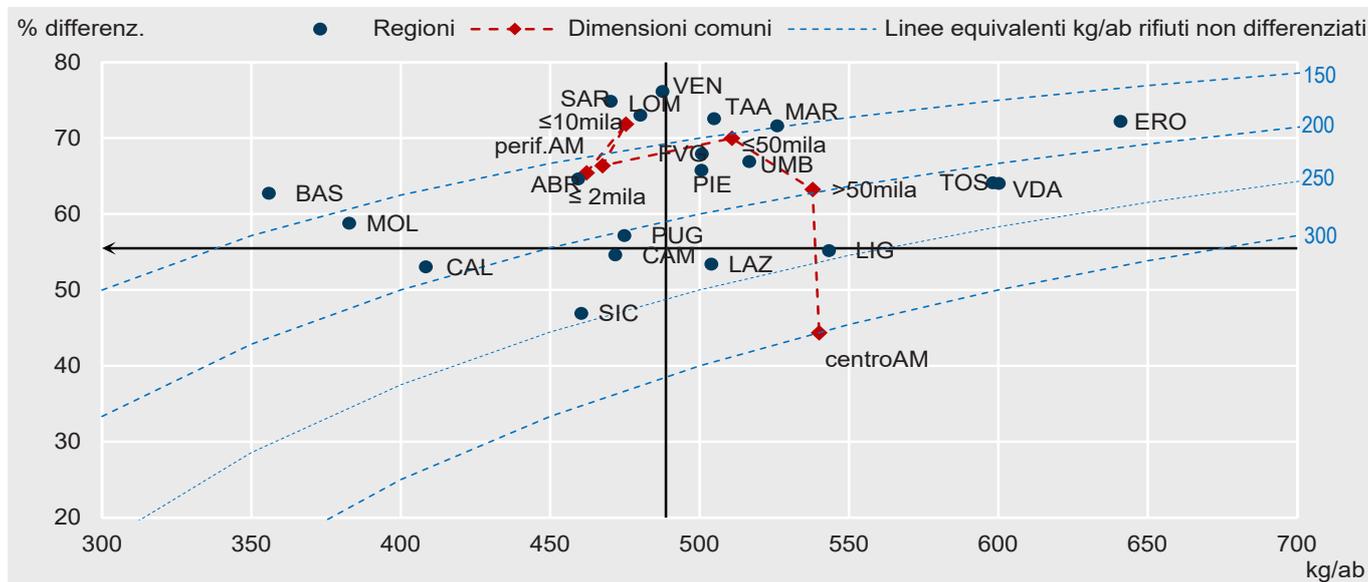
La tendenza di lungo periodo tra produzione di rifiuti e crescita della differenziata è anche associata alle dimensioni dei centri urbani. Le regioni del Centro-Nord sono in generale le più virtuose, ad eccezione di Lazio e Liguria. All'interno delle regioni, nei comuni centro di area metropolitana si raccolgono più rifiuti urbani (39,1 kg per abitante in più della media nazionale, erano 67,1 nel 2017) e si differenzia meno, mentre nei comuni corona delle aree metropolitane e nei centri più piccoli avviene l'opposto.

Nel 2021, il 32,1% dei rifiuti urbani prodotti si concentrava nei 109 comuni capoluogo, in cui risiedeva il 29,8% della popolazione (539 kg per abitante). La quota di raccolta differenziata in questi comuni era del 53,5% (10 punti sotto la media nazionale, anche se in aumento di +1,1 punti rispetto al 2020), superando il 65% in 61 capoluoghi (erano 56 nel 2020 e solo 17 del 2015). A livello regionale, la quota di raccolta differenziata nell'insieme dei comuni capoluogo approssima o supera il 70% in Sardegna, Emilia-Romagna, Umbria e Marche, ma vi è una forte variabilità interna alle regioni, con eccellenze anche in quelle meno avanzate e con progressi limitati del Mezzogiorno.

6 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede gli investimenti della Componente 1 della Missione 2, finalizzati a migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare: Investimento 1.1 - Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti; Investimento 1.2 - Progetti "faro" di economia circolare.

7 Fonte: [Rapporto BES 2022](#).

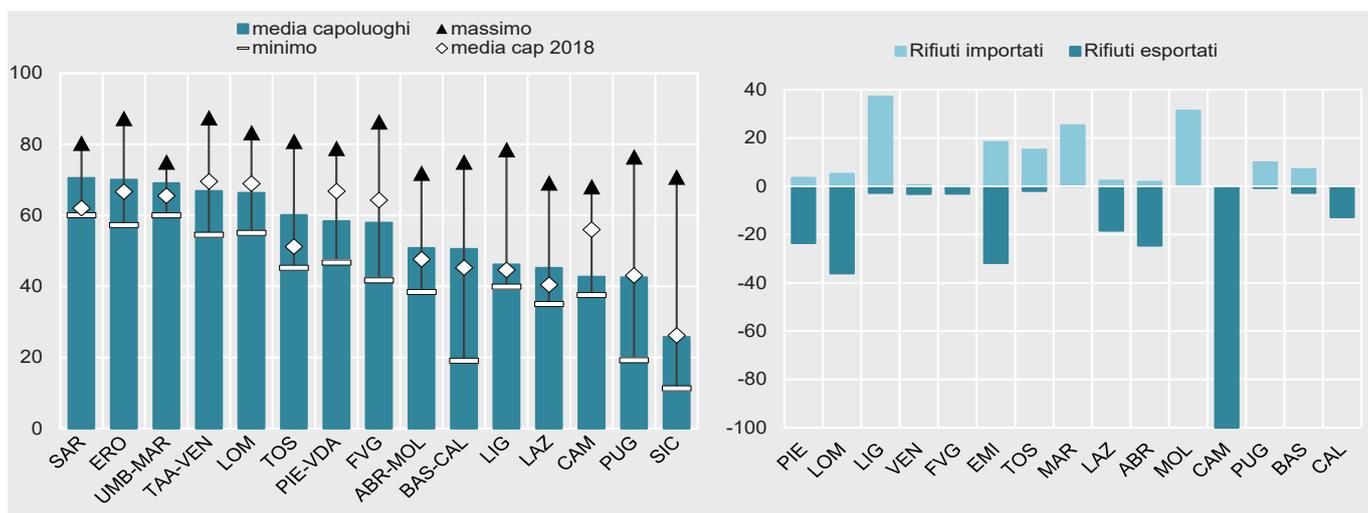
FIGURA 6.A1.4 PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI E RACCOLTA DIFFERENZIATA PER REGIONE E TIPOLOGIA DI COMUNE. ANNO 2021 (KG PER ABITANTE E INCIDENZA PERCENTUALE)



Fonte: Istat, elaborazione su dati ISPRA, Catasto nazionale dei rifiuti

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.A1.4

FIGURA 6.A1.5 PROFILI REGIONALI DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA NEI COMUNI CAPOLUOGO (SINISTRA) E DELLE IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI DI RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA (DESTRA). ANNO 2021 (MEDIA ED ESTREMI CAPOLUOGHI; VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Fonte: Istat, elaborazione su dati ISPRA, Catasto nazionale dei rifiuti

doi.org/10.1481/Istat.RapportoIstituzioniPubbliche.2024.6.A1.5

Dal lato dello smaltimento, soddisfare l'obiettivo Ue per l'Italia appare realizzabile. Tuttavia, a tutt'oggi il 10% dei rifiuti urbani avviati a discarica vengono smaltiti fuori dalla regione che li ha generati, venendo meno al principio di prossimità previsto dalla normativa⁸. Questo risulta totalmente disatteso in Campania, che esporta in altre regioni la totalità dei rifiuti urbani da smaltire. Con più del 30% di conferimento in discarica in altre regioni, è negativa anche la situazione di Lombardia ed Emilia-Romagna. Quest'ultima, tuttavia, importa dalle altre regioni il 18% dei rifiuti che smaltisce in discarica. All'opposto, Liguria, Molise e Marche si fanno carico di rilevanti quantità di rifiuti urbani da smaltire in discarica provenienti da altre regioni.

⁸ In base al principio di prossimità, previsto dall'art. 182-bis del d.lgs. 152/2006, lo smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati deve avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta.

APPENDICI

1. Il perimetro di analisi, i sistemi di classificazione e le fonti*

La popolazione di riferimento del registro e le unità di analisi

Il registro statistico di base delle istituzioni pubbliche (*Registro Asia istituzioni pubbliche* - di seguito “registro IP”), diffuso dall'Istat per la prima volta nel 2020 con anno di riferimento 2018, ha tra le sue principali finalità quella di costituire lo schema di riferimento per la rilevazione censuaria multiscopo (*Censimento permanente* - v. Appendice 2). Nel registro, per ciascuna unità istituzionale sono riportati gli identificativi e le variabili anagrafiche, le variabili territoriali e di stratificazione, i contatti, lo stato di attività, gli eventi di trasformazione. Il campo di osservazione del registro IP è costituito dall'unione di due popolazioni provenienti da fonti diverse, ma in gran parte sovrapposte.

La prima è rappresentata dalla c.d. lista S.13, che comprende le unità istituzionali classificate in base a un criterio di statistico - economico in applicazione del Sistema Europeo dei Conti 2010 (SEC 2010)¹. Il Settore istituzionale S.13 è quindi costituito “dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese”. La forma giuridica dell'unità economica non è determinante ai fini classificatori, essenzialmente per la presenza in lista di una pluralità di unità a controllo pubblico aventi comportamento economico di tipo *non-market*. Tale comportamento è accertato attraverso l'analisi qualitativa della concorrenzialità del mercato in cui ognuna di esse opera e, in via subordinata, attraverso l'applicazione del cosiddetto test market/non-market, per il quale una unità economica viene classificata nel settore S.13 se i ricavi dalle vendite in condizioni di mercato risultano inferiori al 50% dei costi di produzione.

La seconda popolazione è costituita dalle istituzioni pubbliche (IP) classificate sulla base del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, che individua alcune fattispecie sulla base della natura giuridica (tra queste la totalità degli enti pubblici non economici), altre citandole espressamente, altre ancora in quanto consorzi e associazioni delle precedenti. Il campo di osservazione del registro IP è dunque costituito dall'unione di tutte le unità presenti nella Lista S.13 e di tutte le unità rilevate nel Censimento IP. Esaminando in modo più approfondito quali siano i confini e le sovrapposizioni, si osserva che delle oltre 13 mila unità presenti nel Registro, circa 10 mila sono comuni alle due sottopopolazioni. Si tratta di:

- Presidenza del consiglio dei ministri e ministeri, agenzie e autorità, enti di ricerca e altre unità appartenenti al sotto-settore istituzionale delle amministrazioni centrali (S.1311);
- Comuni, unioni di comuni e comunità montane; ospedali, aziende sanitarie, camere di commercio e altre amministrazioni locali (sotto-settore S.1313);
- Enti previdenziali (sotto-settore S.1314).

Per i diversi criteri sottostanti l'individuazione delle due popolazioni, circa 3 mila unità sono rilevate nel Censimento IP ma non fanno parte della Lista S.13; queste comprendono:

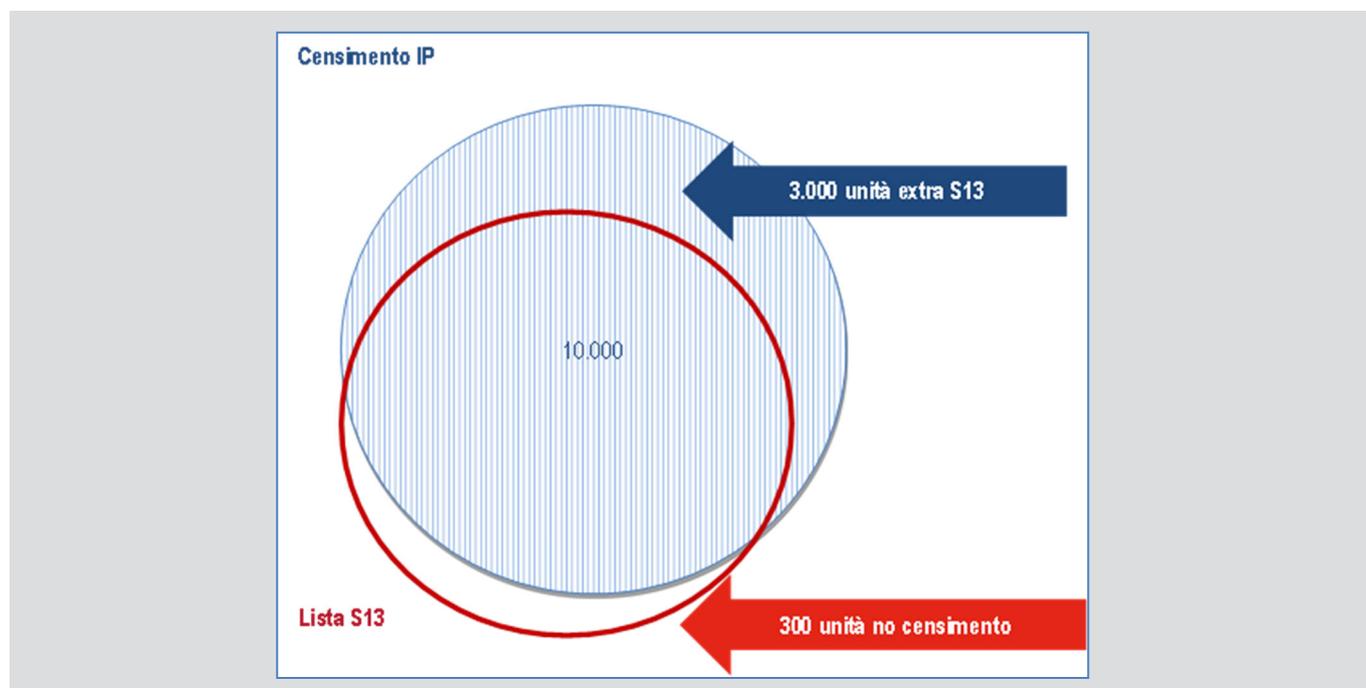
- Ordini e collegi professionali (per oltre la metà dei casi);
- Aziende speciali, di servizi alla persona, di edilizia abitativa;
- Consorzi di diritto pubblico;
- Automobile club.

* L'autore di questa Appendice è Domenico De Siena.

1 Ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (Legge di contabilità e di finanza pubblica); secondo i dettami del Sec2010 (Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e in applicazione della guida metodologica ed operativa *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010* (Eurostat, gennaio 2023). Per maggiori informazioni si consulti <https://www.istat.it/it/archivio/190748>.

Infine, per le stesse ragioni meno di 300 unità – in prevalenza società di capitali – sono presenti in Lista S.13 ma non sono considerate istituzioni pubbliche e, quindi, non sono rilevate dal Censimento (Figura 1).

FIGURA 1. PERIMETRO DEL REGISTRO DI BASE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E PROVENIENZA DELLE UNITÀ



Ulteriori (minime) differenze tra le due fonti possono derivare dalle date di riferimento: la lista S.13 contiene tutte le unità attive alla data di pubblicazione, in genere l'ultimo giorno lavorativo del mese di settembre, mentre nel Censimento delle istituzioni pubbliche sono presenti le unità attive al 31 dicembre dell'anno di riferimento della rilevazione. Nel registro IP relativo a un generico anno sono invece incluse tutte le unità, S.13 ed extra S.13, rilevate come attive anche solo per un breve periodo nel corso dell'anno.

Infine, in una prospettiva più ampia, il comparto pubblico dell'economia comprende anche un insieme residuale di unità a controllo pubblico non appartenenti al campo di osservazione: si tratta essenzialmente di imprese e altre unità non appartenenti al settore S.13 aventi in ogni caso natura giuridica privatistica.

L'identificazione delle unità istituzionali

Sotto il profilo dell'eleggibilità delle unità, le principali fonti amministrative e statistiche che contribuiscono ad alimentare il Registro IP sono le seguenti:

- *L'elenco Istat delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche* (lista S.13, già citata in precedenza);
- *Il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici - Siope* della Ragioneria generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si tratta di un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, che viene utilizzato prevalentemente per alimentare il bacino delle unità core, classificate nel settore istituzionale S.13. È disponibile online una base di dati completa, accessibile a tutti. L'Istat, in questo contesto ha il compito di assegnare a tutte le unità di nuova costituzione un codice ente (altrimenti noto come codice Siope o codice unità) necessario per tracciarne i flussi;
- *Il Censimento IP* (lista delle unità rilevate nell'edizione precedente);

- *L'Indice dei domicili digitali della PA*, realizzato dall'Agenzia per l'Italia digitale - Agid: è una banca dati di libera consultazione in cui è possibile trovare i riferimenti per comunicare con le Pubbliche Amministrazioni e i Gestori di pubblici Servizi. La copertura e le informazioni disponibili sono piuttosto ampie: sono disponibili variabili anagrafiche, territoriali e di contatto di numerosi enti;
- *L'Elenco enti di fonte Inps - ex gestione Inpdap (Portale Inps - INPS-INPS Gestione Dipendenti Pubblici)*. In questa fonte sono disponibili variabili anagrafiche e di localizzazione di enti centrali e locali, con l'indicazione del codice fiscale e della natura giuridica amministrativa. Tale fonte è utilizzata, in seconda battuta, anche per la stima dell'occupazione;
- *Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)* dell'Agenzia per la coesione territoriale, che si occupa di misurare e analizzare le entrate e le spese pubbliche a livello regionale. I dati provengono dai bilanci dei soggetti pubblici e delle società partecipate che rientrano nel settore pubblico allargato. Tale fonte rende disponibile l'anagrafica dei soggetti distinti per universo di appartenenza: PA e settore pubblico allargato);
- *La Rilevazione di informazioni, dati e documenti necessari alla Classificazione di unità economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti 2010 (SEC 2010)* realizzata dall'Istat. La rilevazione ha l'obiettivo di acquisire dati contabili (stock, flussi di entrata e di uscita ovvero di ricavi e costi), informazioni, e documenti utili a classificare le poste di bilancio ai fini della produzione dei conti nazionali e a verificare la natura di produttore pubblico o produttore privato, market o non market, dell'unità rispondente. Vengono considerate le ultime tre edizioni disponibili per profilare alcune unità di classificazione dubbia;
- *Il Database Istat delle partecipate pubbliche*, in cui confluiscono tutti i legami di partecipazione provenienti dalle fonti utilizzate per la creazione del già citato Registro delle Partecipate e delle Controllate pubbliche;
- *Il Registro Istat delle istituzioni non profit*, costituito da unità giuridico-economiche di natura privata, dotate o meno di personalità giuridica. Viene utilizzato essenzialmente al fine di evitare eventuali sovrapposizioni con le istituzioni pubbliche.

La necessità di utilizzare i dati di una pluralità di fonti amministrative nelle quali l'unità di rilevazione è costituita da unità giuridiche e amministrative, che possono non coincidere con l'unità istituzionale, rende necessaria un'attività di profilazione finalizzata ad accertare la completa autonomia dell'unità (statutaria, amministrativa, contabile). La disponibilità di un codice fiscale proprio ed esclusivo non garantisce automaticamente lo status di unità istituzionale. Ne discende pertanto la necessità di effettuare una mappatura dei legami tra unità amministrative e unità istituzionali sviluppata a tale scopo, la quale consente anche di delineare eventuali ulteriori unità statistiche, di livello sub-istituzionale, sulle quali basare futuri ampliamenti del Registro.

Il limite tra i vari perimetri delle unità economiche non è sempre ben definito e può mutare in base alle diverse definizioni; infatti, non sempre il confine tra istituzioni pubbliche, istituzioni non profit e imprese è così netto. Utilizzando come discriminante il solo criterio della forma giuridica è agevole individuare in via esclusiva soltanto gli enti pubblici non economici. In tutti gli altri casi è quindi necessario indagare statuti, assetti di partecipazione e bilanci per dirimere eventuali controversie.

Va rilevato, inoltre, che l'aggiornamento spesso non tempestivo delle fonti e l'assenza di chiari e immediati segnali possono rendere difficile anche la definizione di uno stato certo di attività.

Le principali variabili del registro di base delle istituzioni pubbliche

Gli identificativi e le variabili anagrafiche contenute nel registro IP sono quelle proprie del sistema dei Registri delle unità economiche (codice unità, codice unità giuridica, codice fiscale, denominazione), con alcune peculiarità: il codice unità, come già accennato, assume una valenza particolare al di fuori dell'Istituto per le unità afferenti al Settore S.13, in quanto viene utilizzato per il tracciamento dei flussi di cassa all'interno del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici - Siope.

La corretta identificazione del codice fiscale non è immediata, perché per alcune istituzioni, prevalentemente comuni, può essere modificato nel corso degli anni. L'evoluzione del sistema dei registri consente oggi

di associare il nuovo codice fiscale al codice unità storico, agevolando così la tracciabilità nel tempo di unità a tutti gli effetti identiche.

Le variabili territoriali (indirizzo e codici territoriali) non presentano particolari difficoltà di reperimento: la sempre più frequente disponibilità di siti web e portali istituzionali consente di sopperire agevolmente all'eventuale deficit di tempestività di segnalazione delle fonti. Le variabili di contatto (indirizzi Pec, e-mail, numeri telefonici) sono prevalentemente importate dall'Indice dei domicili digitali della PA.

Tra le variabili di stratificazione assume fondamentale importanza la forma giuridica², spesso determinante ai fini dell'inclusione nel campo di osservazione. È frequentemente necessario ricorrere alla consultazione dello statuto, quando disponibile, per classificare efficacemente alcune unità. Spesso, però, neanche la consultazione approfondita dello statuto porta a una scelta esclusiva della forma giuridica più appropriata. Non sono mancati casi di statuti in netto contrasto con le informazioni desumibili dai bilanci, eventualmente non aggiornati in seguito a rilevanti trasformazioni strutturali.

L'attività economica è stata classificata fino all'edizione del 2020 secondo l'Ateco 2007, già oggetto della revisione che ha poi portato alla nuova classificazione "Ateco 2007 - Aggiornamento 2022". Ulteriori revisioni in corso porteranno auspicabilmente a una più efficace classificazione dei soggetti pubblici. Per dirimere casi di non facile classificazione, sono state spesso interessate le strutture dei censimenti, dei registri e degli esperti di finanza pubblica. La stima dell'occupazione del registro, di particolare complessità, deriva dall'integrazione delle diverse fonti amministrative disponibili, sia previdenziali che fiscali, realizzata nell'ambito del Registro tematico del lavoro - modulo dipendenti settore pubblico.

La predisposizione della lista per il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche

La lista censuaria è costituita da un sottoinsieme delle unità statistiche del registro di base delle istituzioni pubbliche attive nel giorno cui è riferita la rilevazione (31 dicembre dell'anno di riferimento). Tale operazione è resa possibile dalla realizzazione di un'infrastruttura informativa che permette l'aggiornamento continuo e sistematico.

Dal punto di vista procedurale, ai fini della lista sono quindi escluse dal registro istituzioni:

- le società di capitali e le società cooperative classificate come S.13 (per la loro natura privatistica);
- le federazioni sportive classificate come S.13 (esclusione concordata e introdotta in occasione della terza edizione del censimento);
- altre unità S.13 per le quali viene fatta un'apposita profilazione e non si evidenzia chiaramente la natura pubblica dell'istituzione (circa 30 unità);
- alcune unità S.13 escluse in base ad un diverso trattamento dello stato di attività. Il concetto di attività associato alle unità oggetto di rilevazione censuaria è più stringente rispetto a quello proprio delle unità del settore S.13; queste ultime, infatti, sono da considerarsi attive, indipendentemente dall'erogazione di servizi, fintantoché facciano registrare flussi di cassa, in ingresso o in uscita. Sono quindi considerate attive anche unità soppresse, fino alla definitiva chiusura di eventuali procedure concorsuali. Alla luce di queste considerazioni, nella rilevazione censuaria non si considerano le unità che si dimostrano "inattive", seppur non ancora cessate.

² Classificazione Istat delle unità giuridico-economiche basata sugli elementi giuridici che caratterizzano tali unità, quali definizione, struttura organizzativa e funzioni, secondo la disciplina dettata dal Codice Civile, dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria rilevante in materia. La classificazione comprende 16 divisioni e 62 classi. Le divisioni sono raggruppate in due sezioni a cui afferiscono i soggetti disciplinati dal diritto privato (sezione 1) e i soggetti disciplinati dal diritto pubblico (sezione 2). Ciascuna forma giuridica viene classificata con un codice a quattro cifre dove la prima cifra individua la sezione, la seconda la divisione e le ultime due la classe. Quando la divisione non si articola in classi, le ultime due cifre sono costituite da zeri. Istat. 2005, Classificazione delle forme giuridiche delle unità legali, Metodi e Norme, n. 26, Roma.

2. I servizi finali offerti dalle istituzioni pubbliche*

La popolazione di riferimento del registro e le unità di analisi

La rilevazione multiscopo del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (IP) fornisce, tra i diversi approfondimenti tematici, la mappatura delle tipologie di servizi finali offerti a cittadini e a imprese, indagando anche modalità di affidamento dei servizi offerti, ad integrazione delle informazioni strutturali contenute nel Registro delle IP (v. Appendice 1).

I servizi finali¹ rilevati dal Censimento sono erogati dall'unità istituzionale in base alla propria specifica missione, su richiesta di singoli utenti oppure in modo indistinto ad una collettività, soddisfacendo rispettivamente bisogni individuali o esigenze di ordine generale. A questo scopo, le istituzioni pubbliche hanno la facoltà di scegliere il modello gestionale da adottare, erogando il servizio mediante strutture organizzative interne all'amministrazione tramite l'utilizzo di proprio personale (gestione diretta) oppure affidandone la produzione a soggetti terzi (gestione indiretta). A partire dalla prima edizione relativa al 2015, il Censimento delle IP rileva in che misura e con quali modalità i servizi finali vengono erogati dalle IP, distinguendo 44 servizi finali raggruppati in 13 categorie, definiti tenendo conto dell'eterogeneità della tipologia e dei compiti istituzionali dei soggetti che compongono l'universo di riferimento (Prospetto 1).

Considerando la totalità delle IP, nel 2020 l'80,4% delle istituzioni ha svolto **produzione di atti amministrativi verso terzi** (autorizzazioni, attestazioni e certificazioni). L'incidenza è più elevata per gli enti territoriali (che, si ricorda, rappresentano la grande maggioranza delle IP censite - v.1.1), ma approssima il 60% anche negli enti non territoriali (v.1.5), per i quali si tratta della tipologia di servizi finali più diffusa.

Analogamente, oltre 8 istituzioni su 10 hanno erogato una o più tipologie di **servizi generali di amministrazione, gestione e controllo**. Nel dettaglio, il 72,2% delle IP ha erogato servizi d'informazione all'utenza (Relazioni pubbliche e comunicazioni ai cittadini) e il 71,4% servizi anagrafici.

A seguire, il 67,1% delle IP svolgeva **servizi nel settore sociale**, tipicamente forniti dagli enti territoriali, e il 66,4% svolgeva attività di **vigilanza e controllo su soggetti pubblici e privati** (ispezioni e accertamenti). Inoltre, circa 6 IP su 10 erogavano servizi di natura operativa tipicamente offerti dalle amministrazioni locali: si tratta dei servizi inerenti alla **gestione del territorio e dell'ambiente** e dei **servizi di viabilità e dei trasporti**, erogati rispettivamente dal 65,2% e dal 56,3% delle IP.

Una diffusione di poco minore hanno i servizi relativi a **istruzione pubblica e ricerca** (offerta dal 54,2% delle istituzioni, ma con caratteristiche diverse tra enti territoriali, Ministero ed enti specializzati), allo **sviluppo economico** (47,7% delle istituzioni), al settore **sportivo e ricreativo** (45,3%), al **Turismo** (41,8%), e **alla cultura ed ai beni culturali** (41,2%). L'elenco dei servizi finali prevede categorie di servizi tipicamente erogate da determinate tipologie istituzionali e riguardano l'**assistenza sanitaria** (17,9%), o le funzioni di **assicurazione sociale obbligatoria**, offerta solo dalle istituzioni pubbliche che si occupano di previdenza.

* L'autrice di questa Appendice è Chiara Orsini.

¹ Nell'ambito dei servizi pubblici rilevati dal Censimento, i servizi finali rivolti a cittadini e imprese si distinguono dai servizi di funzionamento (v.5.3).

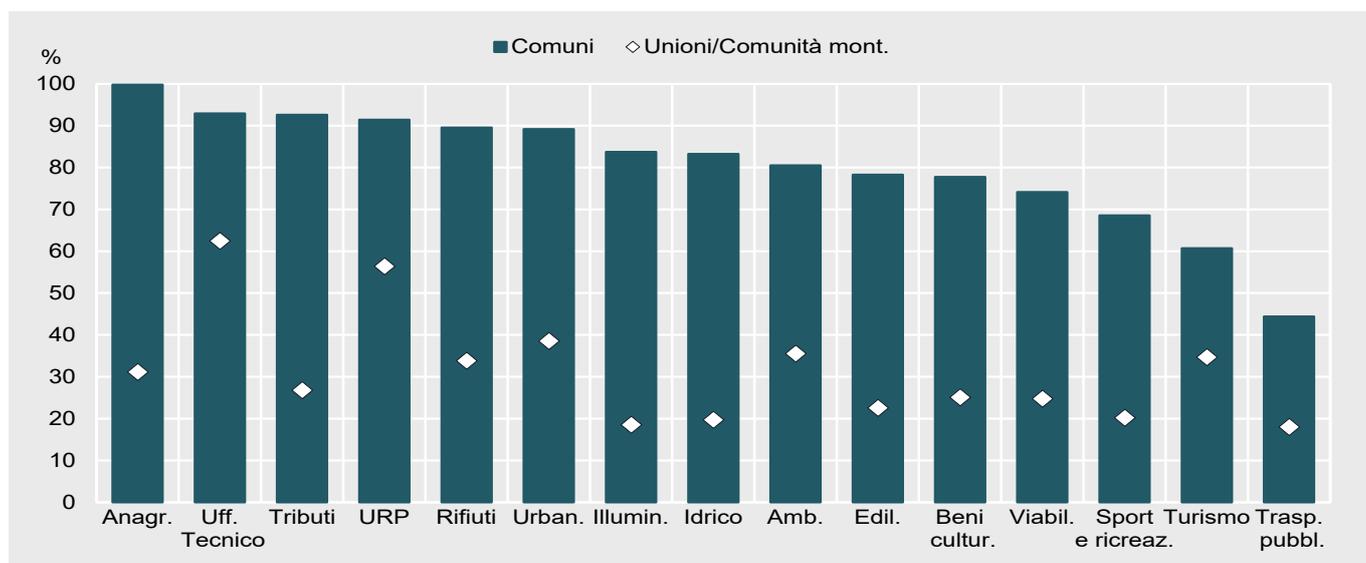
PROSPETTO 1. MACRO-AREE E SERVIZI ELEMENTARI CONSIDERATI NEL CENSIMENTO IP 2020

Macro-aree	Servizi
Vigilanza e controllo	Ispezioni, accertamenti
Atti amministrativi verso terzi	Autorizzazioni, attestazioni e certificazioni
Servizi generali di amministrazione, gestione e controllo	Servizi anagrafici Ufficio tecnico Sportello tributi Relazioni pubbliche e comunicazioni ai cittadini
Assicurazione sociale obbligatoria	Istanze relative a prestazioni e servizi (pensioni, patronati) Servizi relativi a posizioni contributive
Gestione di territorio e ambiente	Servizio smaltimento rifiuti Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente Servizio idrico integrato Urbanistica e gestione del territorio Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare Servizio di protezione civile
Servizi nel settore sociale	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori Strutture residenziali e di ricovero Servizi di assistenza non residenziale Servizio necroscopico e cimiteriale
Assistenza sanitaria	Servizi ospedalieri Servizi ambulatoriali Laboratori di analisi cliniche, laboratori radiografici ed altri centri di diagnostica Attività paramediche (attività di riabilitazione e servizi infermieristici) Servizi di ambulanza
Viabilità e trasporti	Trasporti pubblici locali e servizi connessi Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi Illuminazione pubblica
Istruzione e ricerca	Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi Scuola materna Istruzione elementare Istruzione media Istituti di istruzione secondaria Formazione e aggiornamento professionale Università Ricerca scientifica e sviluppo
Cultura e beni culturali	Biblioteche, musei e teatri Manifestazioni culturali
Servizi sportivi e ricreativi	Strutture ricreative e di socializzazione
Servizi turistici	Servizi turistici
Sviluppo economico	Servizi relativi all'industria e artigianato Servizi relativi al commercio Servizi relativi all'agricoltura Servizi relativi alla gestione di collegi e ordini professionali

Considerando le amministrazioni locali, di particolare interesse è la diffusione dei servizi finali erogati dai comuni, dalle unioni dei comuni e dalle comunità montane, per la prossimità territoriale con l'utenza. Nell'ambito della macro-area inerente i servizi generali di amministrazione, gestione e controllo, la quasi totalità dei comuni fornisce direttamente i servizi anagrafici, il 93,0% eroga servizi relativi all'ufficio tecnico e il 92,6% ha uno sportello tributi. Le unioni dei comuni e le comunità montane, titolari di funzioni specifiche, erogano in misura maggiore i servizi relativi all'ufficio tecnico (62,5%) e all'ufficio relazioni con il pubblico (56,4%).

Considerando la macro categoria dei servizi di gestione di territorio e ambiente, che costituiscono i servizi operativi sul territorio, lo smaltimento dei rifiuti urbani e i servizi di urbanistica e gestione del territorio sono offerti a livello comunale in 9 comuni su 10, mentre i per servizi per la tutela ambientale del verde e altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente partecipano oltre un terzo delle unioni dei comuni e comunità montane. Riguardo la macro categoria di viabilità e trasporti, sono erogati a livello comunale in più dell'80% dei casi l'illuminazione pubblica, mentre circa il 70% dei comuni erogano servizi connessi con la viabilità e il 44,4% offrono un servizio di trasporti pubblici locali. (Figura 1).

FIGURA 1. SERVIZI FINALI EROGATI DAI COMUNI E UNIONI DI COMUNI/COMUNITÀ MONTANE. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

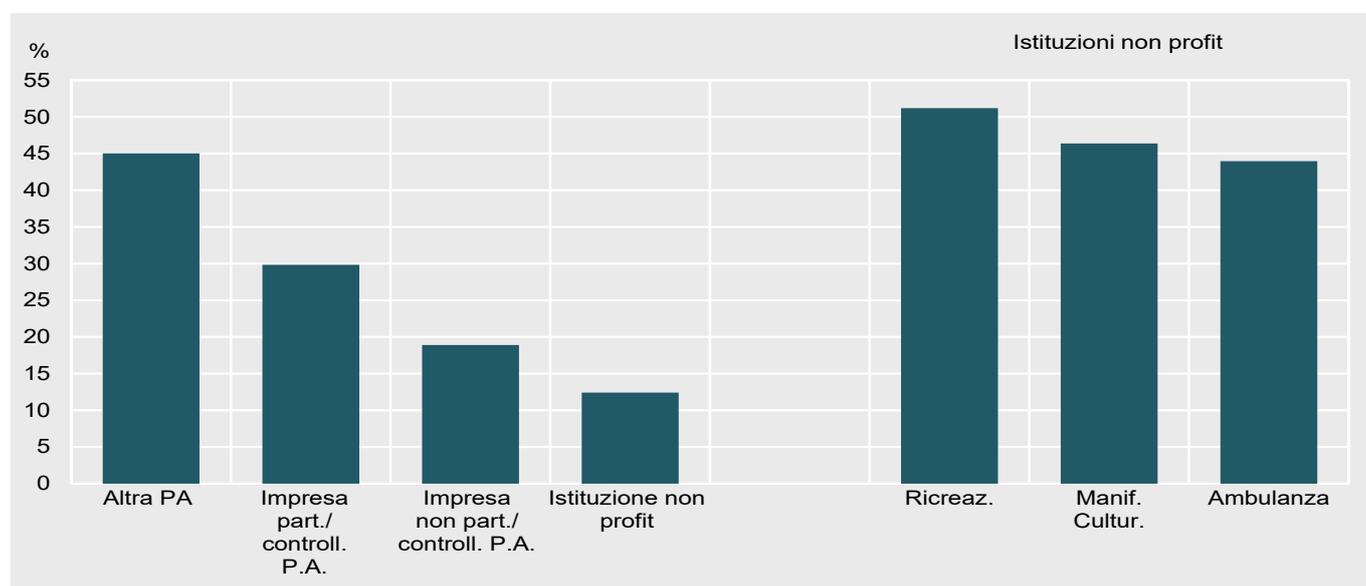
Lo svolgimento coordinato di servizi pubblici tra enti pubblici e privati rappresenta un fenomeno particolarmente significativo soprattutto in ambito locale, allo scopo di far fronte alle esigenze di adeguatezza ed efficienza dei servizi resi alla collettività. Attenendosi alle norme di legge al fine di promuovere la concorrenza, le istituzioni pubbliche godono di autonomia nella gestione dei servizi finali, con la facoltà di esternalizzarli in tutto o in parte, affidando i medesimi a soggetti terzi di natura istituzionale o sul mercato.

L'istituzione può affidare il servizio direttamente, nel caso di importi inferiori a una determinata soglia, o anche a una società a partecipazione pubblica, cosiddetta in house, che seppur formalmente estranea all'Amministrazione, è strumentale all'ente e sottoposta a poteri di vigilanza e di controllo da parte di questo. Analogamente, il servizio può essere affidato utilizzando la convenzione Consip e/o altri enti aggregatori a livello locale, oppure dato in concessione, o messo a gara.

Con riferimento alle modalità di affidamento, il Censimento rileva le diverse procedure di affidamento delle *gare d'appalto a evidenza pubblica* (v.5.4 per il caso degli enti locali), compreso l'affidamento tramite mercati elettronici (es. MEPA). Accanto a forme più tradizionali di affidamento, come le procedure *aperta*, *ristretta*, *negoziata*, vengono rilevate anche forme più innovative e poco diffuse di cooperazione pubblico-privato, quali il *dialogo competitivo* e il *partenariato per l'innovazione*, che implicano un apporto collaborativo del privato in merito alla progettazione, e che può essere rilevante quando le amministrazioni non sono in grado di definire i mezzi atti per soddisfare dei bisogni o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche, finanziarie o giuridiche.

Con riferimento ai soggetti affidatari, in quasi la metà dei casi (45,0%), i servizi pubblici esternalizzati vengono affidati ad altre istituzioni pubbliche, che includono associazioni e unioni di comuni, tipicamente costituiti dai comuni di piccole dimensioni per gestire i servizi pubblici locali. Un ulteriore 29,8% degli affidamenti all'esterno riguarda Imprese partecipate/controllate dalla PA, impiegate soprattutto per la gestione *in house* dei servizi finali. Seguono le Imprese non partecipate/non controllate dalla PA (18,9%) e, nel 12,4% dei casi, gli affidamenti a istituzioni non profit, tipicamente per i servizi di prossimità a carattere sociale: in particolare, questi riguardano oltre il 50% degli affidamenti per servizi ricreativi e di socializzazione, e oltre il 40% di quelle relative ai servizi di ambulanza e a manifestazioni culturali (Figura 2).

FIGURA 2. AFFIDAMENTO A TERZI DI SERVIZI FINALI, PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO AFFIDATARIO, E QUOTE DI AFFIDAMENTO ALLE ISTITUZIONI NON PROFIT PER SPECIFICI TIPI DI SERVIZIO. ANNO 2020 (VALORI PERCENTUALI SUL TOTALE DEGLI AFFIDAMENTI)



Fonte: Istat, Censimento sulle istituzioni pubbliche (2020)

3. Il Censimento in chiave storica*

La prima rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche (IP) è stata svolta dall'Istat nel 1991 nell'ambito del Censimento generale dell'industria e dei servizi. Il censimento delle unità economiche, sin dalle sue origini, è stato il principale strumento di rappresentazione della struttura produttiva del Paese in termini di numero di unità e delle loro principali caratteristiche, quali dimensione, attività svolta e distribuzione territoriale. Il campo di osservazione del censimento, inizialmente rivolto soltanto alle attività manifatturiere, col 1° Censimento generale dell'industria e del commercio realizzato nel 1927 fu esteso a quelle del commercio e di trasporti, comunicazioni, credito, assicurazioni e ad alcune altre attività dei servizi. Il 2° Censimento, realizzato tra il 1937 e il 1939, approfondì in misura notevole la conoscenza strutturale ed economica dei settori produttivi attraverso la rilevazione dettagliata, con questionari specifici, di numerosi settori di attività.

Dopo la Seconda guerra mondiale, i censimenti economici furono condotti con cadenza decennale dal 1951 al 1991, e si caratterizzarono per un impianto metodologico e organizzativo sostanzialmente omogeneo. Il campo di osservazione fu invece progressivamente allargato, e nel 1981 comprese per la prima volta la Pubblica amministrazione, l'Istruzione e la Sanità. Nel 1991 è stata definita e introdotta come unità di rilevazione l'istituzione, distinguendo le istituzioni pubbliche da quelle private senza scopo di lucro (Prospetto 1).

PROSPETTO 1. UNITÀ DI RILEVAZIONE DEI CENSIMENTI ECONOMICI GENERALI

UNITÀ DI RILEVAZIONE	Anno di svolgimento/Edizione del Censimento economico generale								
	1927 1°	1937-'39 2°	1951 3°	1961 4°	1971 5°	1981 6°	1991 7°	2001 8°	2011 9°
Ditta (impresa)		X	X	X	X	X	X		X
Istituzione							X		X
Esercizio	X	X							
Unità locale			X	X	X	X	X	X	X

La definizione di istituzione è il frutto delle analisi svolte dalla «Commissione di studio incaricata di formulare proposte in merito agli aspetti tecnici e metodologici del 7° Censimento generale dell'industria e dei servizi». Essa si basa su tre condizioni:

- (i) la contabilità completa e l'autonomia di decisione;
- (ii) la produzione di beni e servizi prevalentemente non destinabili alla vendita;
- (iii) la fonte del finanziamento, da ricercarsi non sul mercato bensì presso le altre unità istituzionali dell'economia (famiglie, imprese, soggetti privati), mediante prelevamenti obbligatori (tasse, ticket, ecc.) o versamenti volontari. La presenza di queste tre condizioni costituisce una griglia che inquadra univocamente il concetto di istituzione.

Tale definizione ha consentito di rilevare in maniera organica l'universo della Pubblica amministrazione e delle istituzioni sociali private (istituzioni non profit), fino ad allora censito solo limitatamente alle unità locali, e di calibrare il questionario generale con una sezione dedicata. Inoltre, nel 1991 è stato allargato il campo di osservazione ad alcuni settori specifici della Pubblica amministrazione quali l'Amministrazione della giustizia, gli Ospedali psichiatrici e giudiziari e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Per la Difesa e la Sicurezza nazionale, fino ad allora escluse, sono state censite le sole unità amministrative e produttive, quali ad esempio uffici di leva e cantieri navali militari e non le unità tecnico-operative di tipo militare, quali Carabinieri, Polizia, Guardia di finanza, Comandi strategici, Ospedali militari, Accademie, ecc. (Prospetto 2).

* L'autrice di questa Appendice è Elisa Berntsen.

PROSPETTO 2. CAMPO DI OSSERVAZIONE DEI CENSIMENTI ECONOMICI GENERALI

Macro-aree	Servizi	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Attività agricole	Agricoltura e zootecnia	-	-	-	-	-	-	-
	Aziende forestali	-	-	-	-	-	-	-
	Aziende di utilizzazione del bosco	-	X	X	X	X	X	X
	Caccia	-	-	-	-	X	X	X
	Pesca	-	X	X	X	X	X	X
	Attività connesse con l'agricoltura: attività trasportatrici annesse ad aziende agricole; esercizio di macchine agricole per conto terzi	-	X	X	X	X	X	X
Industria	Estrattiva, manifatturiera, dell'energia, gas e acqua, costruzioni	X	X	X	X	X	X	X
Commercio	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; intermediari del commercio; commercio ambulante	X	X	X	X	X	X	X
Alberghi e ristoranti		X	X	X	X	X	X	X
Trasporti e comunicazioni		X	X	X	X	X	X	X
Credito e assicurazione		X	X	X	X	X	X	X
Servizi alle imprese	Attività immobiliari	X	X	X	X	X	X	X
	Noleggio	X	X	X	X	X	X	X
	Pubblicità e pubbliche relazioni	X	X	X	X	X	X	X
	Imprese ed enti di gestioni esattoriali	X	X	X	X	X	X	X
	Ricevitorie del lotto, lotterie e concorsi pronostici	X	X	X	X	X	X	X
	Agenzie d'informazioni per la stampa	X	X	X	X	X	X	X
	Informatica	-	X	X	X	X	X	X
	Studi di ricerche di mercato e consulenza organizzativa	-	-	X	X	X	X	X
	Ricerca e sviluppo	-	-	-	X	X	X	X
	Servizi di vigilanza e d'investigazione	-	-	-	X	X	X	X
	Attività legali, commerciali, tecniche e simili	-	-	-	X	X	X	X
Pubblica amministrazione	Amministrazione centrale e locale dello Stato	-	-	-	X	X	X	X
	Difesa nazionale	-	-	-	-	X	X	X
	Amministrazione della giustizia	-	-	-	-	X	X	X
	Attività dei vigili del fuoco	-	-	-	-	X	X	X
	Ospedali psichiatrici e giudiziari	-	-	-	-	X	X	X
Istruzione e sanità		-	-	-	X	X	X	X
Altri servizi	Servizi per l'igiene e la pulizia	X	X	X	X	X	X	X
	Stabilimenti balneari	X	X	X	X	X	X	X
	Attività dello spettacolo	X	X	X	X	X	X	X
	Stabilimenti idropici e idrotermali	X	X	X	X	X	X	X
	Studi di analisi chimiche e merceologiche	X	X	X	X	X	X	X
	Scuole di guida pilotaggio e simili	-	X	X	X	X	X	X
	Attività culturali e sportive	-	-	-	X	X	X	X
	Attività delle organizzazioni associative	-	-	-	X	X	X	X
	Istituzioni ecclesiastiche	-	-	-	-	-	-	-
	Servizi presso famiglie e convivenze	-	-	-	-	-	-	-
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	-	-	-	-	-	-	-	

Tra gli obiettivi specifici del censimento 1991 si annovera quello di pervenire ad uno schedario delle istituzioni delle Amministrazioni pubbliche che fosse un punto di riferimento per tutte le rilevazioni specifiche del settore pubblico, al pari dello Schedario delle Imprese per le Rilevazioni Ordinarie (SIRIO) per le imprese.

La validità dello strumento di rilevazione censuario si è mantenuta nel tempo: infatti, nessun'altra indagine statistica o fonte amministrativa era in grado di restituire un quadro informativo altrettanto completo e dettagliato sull'insediamento territoriale delle unità economiche. D'altra parte, un forte cambiamento nel percorso evolutivo dei censimenti economici è avvenuto a seguito della realizzazione dell'Archivio statistico delle imprese attive (Asia), attraverso l'integrazione di fonti amministrative e statistiche. Dal 1997 il registro Asia viene aggiornato annualmente. La qualità dell'informazione prodotta dagli archivi amministrativi è stata verificata a livello di impresa con il Censimento intermedio del 1997, e a livello di unità locale con l'8° Censimento generale del 2001, nel quale lo sviluppo e l'integrazione col sistema dei registri d'impresa (Business Register) ha rappresentato un obiettivo esplicito accanto ai tradizionali obiettivi censuari. Le innovazioni in questo caso hanno riguardato anche la tecnica di rilevazione, basata sull'impiego di questionari personalizzati, parzialmente precompilati grazie all'utilizzo delle informazioni da fonti amministrative integrate in Asia.

L'ultimo censimento generale è stato il 9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit, con data di riferimento 31 dicembre 2011. Anche questa tornata censuaria è stata caratterizzata da cambiamenti metodologici, tecnici e organizzativi, che anticipano in parte il modello dell'attuale Censimento permanente. Per la rilevazione delle istituzioni pubbliche, svolta in maniera separata rispetto alla rilevazione delle imprese e delle istituzioni non profit, le principali innovazioni introdotte sono state:

- L'impiego di una lista pre-censuaria predisposta dall'Istat sulla base dell'integrazione di 10 archivi amministrativi e di altre fonti statistiche;
- Contenuti informativi inediti (tra i quali la formazione nella PA, l'uso delle ICT, la sostenibilità);
- Sistema di compilazione e acquisizione dei dati esclusivamente online (paperless census);
- Utilizzo di PEC ed e-mail per solleciti e diffide.

Tra i tradizionali obiettivi del censimento, oltre a quello del conteggio esaustivo per accertare la consistenza numerica delle unità economiche (imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni non profit), vi è quello di descrivere le principali caratteristiche di struttura e di comportamento di tali unità attraverso il progressivo adeguamento dei contenuti informativi del censimento rispetto alle trasformazioni intervenute nel settore, pur mantenendo gli elementi necessari per garantire la confrontabilità coi censimenti precedenti (Prospetto 3).

Nelle diverse edizioni censuarie, i contenuti informativi sono caratterizzati da forti elementi di continuità per quanto riguarda le principali variabili strutturali (natura giuridica, attività economica, addetti), ma anche da elementi di discontinuità e di innovazione. L'introduzione del codice fiscale, col Censimento del 1991 ha permesso di realizzare collegamenti con alcuni grandi archivi nazionali, con l'obiettivo di effettuare riscontri sui risultati finali censuari e, insieme, di sviluppare studi sulle possibili metodologie di aggiornamento e collegamento degli archivi stessi, che hanno posto le basi per la costruzione dei registri statistici delle unità economiche.

Nel censimento del 1991 il quesito sulla diffusione territoriale dell'impresa o istituzione (diffusione comunale, provinciale, regionale, nazionale) è stato semplificato in quanto l'informazione era desumibile dall'elaborazione dei dati e nell'edizione successiva sostituito dalla localizzazione puntuale tramite indirizzo. La variabile di classificazione Forma giuridica è stata disaggregata aggiungendo undici forme proprie delle istituzioni mentre le forme giuridiche di impresa sono rimaste invariate. Con riferimento al quadro occupazionale sono stati aggiunti quesiti per effettuare una analisi dimensionale con dinamica trimestrale dell'anno precedente (addetti e ore di lavoro). Infine, sono stati introdotti nuovi quesiti per indagare realtà economiche emergenti come l'ambiente e l'utilizzo di attrezzature informatiche.

PROSPETTO 3. PRINCIPALI QUESITI PRESENTI NEI QUESTIONARI DEI CENSIMENTI ECONOMICI GENERALI

ATTIVITÀ ECONOMICA	1927	1937-39	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Codice fiscale									
Forma giuridica									
Diffusione territoriale									
Localizzazione (indirizzo completo)									
Attività economica esercitata									
Stato di attività									
Anno di inizio di attività									
Appartenenza giuridica (impresa o istituzione)									
Superfici									
Elenco unità locali dell'impresa o istituzione									
Tipo di unità locale o di esercizio									
Addetti									
N. dipendenti nel corso dell'anno (mese trimestre o simili)									
Addetti per tipologia di attività esercitata									
Altre forme di lavoro									
Spese per il personale									
Ore di lavoro prestate									
Principali caratteristiche dei servizi (comm., alberghi o s.pub.)									
Stagionalità									
Utilizzo attrezzature informatiche									
Ambiente									

Il censimento economico del 2001 ha determinato le maggiori modifiche nelle informazioni rilevate, connesse all'adozione di un unico questionario per le unità locali di imprese e istituzioni predisposto in due versioni, un modello personalizzato sulla base delle informazioni presenti in Asia e uno privo di personalizzazione per le unità non presenti nell'archivio statistico e per le unità di nuova costituzione. Tra le novità di contenuto, la richiesta della data di inizio attività dell'unità locale e per quanto riguarda il quadro dell'occupazione la rilevazione delle unità di personale esterno impiegato con forme contrattuali diverse dal rapporto di lavoro dipendente per tenere conto delle tipologie introdotte dalla riforma Treu del mercato del lavoro (Legge n. 196/1997). Inoltre, è stata richiesta la distribuzione delle risorse secondo la tipologia di attività svolta (attività economica principale, secondaria, vendita, attività ausiliarie).

Con la tornata censuaria del 2010-2011 si chiude l'era dei Censimenti generali che, a cadenza decennale, avevano offerto una fotografia puntuale e dettagliata del Paese.

Infatti, in linea con l'indirizzo europeo e col programma di modernizzazione intrapreso dall'Istat, si afferma ed evolve un nuovo modello organizzativo, tecnologico e metodologico di rilevazione, basato sulla piena valorizzazione del potenziale informativo disponibile, in particolare da fonti amministrative: dal 2015, si inaugura la nuova stagione dei *censimenti permanenti*, che ha il suo fulcro nel Sistema integrato dei registri (Sir).

I censimenti permanenti permettono di ottenere informazioni qualitative più approfondite sulle unità economiche (un campione di esse per il settore privato) e allo stesso tempo di disporre di informazioni sui cambiamenti strutturali, gli aspetti di natura anagrafica ed economico-occupazionale mediante l'utilizzo di fonti amministrative.

La strategia censuaria si basa sull'integrazione di dati che provengono da fonti differenti, grazie allo sviluppo di strumenti e metodologie costantemente perfezionati. Il Registro statistico di base, realizzato attraverso l'integrazione di fonti amministrative e statistiche armonizzate, misura con cadenza annuale le caratteristiche strutturali delle unità economiche (per le IP, v. Appendice 1). Le rilevazioni dirette multiscopo – condotte separatamente sulle imprese, le istituzioni pubbliche e quelle private non profit – completano il quadro informativo strutturale con informazioni prevalentemente qualitative e approfondimenti utili agli esperti e ai decisori, in una logica di monitoraggio e valutazione dei processi di trasformazione in atto nel sistema produttivo e nella società.

Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, inoltre, a partire dalla tornata del 2015 ha esteso per la prima volta il campo di osservazione a:

- forze armate, forze di polizia e Capitanerie di porto, secondo specifiche modalità condivise in accordo con i ministeri competenti (v.1.4). Si tratta di quasi 500 mila dipendenti impegnati anche in attività a beneficio di cittadini e di altri soggetti pubblici e privati (protezione civile, tutela e controllo, rilascio documentazione, attività sociali, sanitarie e assistenziali);
- unità locali all'estero, rappresentate, ad esempio, dalle Ambasciate, Consolati e Istituti di cultura del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dalle sedi all'estero dell'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane o dalle sedi di rappresentanza all'estero delle regioni.

La rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche rappresenta un modello di cooperazione attiva fra le istituzioni pubbliche oggetto di rilevazione e principali utilizzatrici dei dati raccolti. I contenuti informativi e le scelte che li riguardano sono infatti progettati e definiti dall'Istat in collaborazione coi soggetti interessati. A ogni edizione della rilevazione censuaria il questionario è riprogettato in parziale continuità con l'edizione precedente, adattandolo però alle esigenze informative sulle tematiche emergenti e per acquisire nuovi elementi di conoscenza (Prospetto 4).

PROSPETTO 4. SEZIONI DEL QUESTIONARIO DI ISTITUZIONE PUBBLICA DELLA RILEVAZIONE CENSUARIA MULTISCOPO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

QUESTIONARIO PER L'UNITÀ ISTITUZIONALE		2015	2017	2020	2022
Sezione 1	Dati dell'unità istituzionale e dell'incaricato del coordinamento della rilevazione	x	x	x	x
Sezione 2	Risorse umane e formazione	x	x	x	x
Sezione 3	Organi istituzionali	x	x	x	x
Sezione 4	Gestione ecosostenibile e innovazione sociale	x	x	x	x
Sezione 5	Gestione dei servizi di funzionamento e finali	x	x	x	x
	Trasparenza, anticorruzione e armonizzazione contabile	x	x	x	x
Sezione 6	Digitalizzazione, sicurezza informatica e PDND		x	x	x
Sezione 7	Lavoro agile (nel 2020, smart working e impatto Covid 19)			x	x
Sezione 8 A	Opportunità incentivi PNRR				x
Sezione 8 B	Monitoraggio delle riforme della PA				x

INDICE DELLE FIGURE

	Pag.
1. Occupazione nelle amministrazioni pubbliche sul totale dell'occupazione. Anni 2021, 2001 (valori percentuali)	11
2. Istituzioni pubbliche, unità locali e dipendenti per forma giuridica. Anno 2020 (valori percentuali)	11
3. Personale in servizio per genere e tipo di contratto, per forma giuridica. Anno 2020 (valori percentuali e assoluti)	11
4. Istituzioni pubbliche per forma giuridica. Anni 2020 e 2011 (valori percentuali); indice 2011=100	13
5. Numero di unità locali per forma giuridica e numero medio di unità locali per unità istituzionale. Anni 2020 e 2011 (valori assoluti)	13
6. Personale in servizio delle istituzioni pubbliche. Anni 2020, 2017, 2015 e 2011 (valori assoluti)	13
7. Dipendenti nelle IP in rapporto alla popolazione residente, quota femminile e tasso di occupazione. Anni 2020 e 2011 (valori percentuali)	15
8. Distribuzione dei dipendenti tra città capoluogo e altri comuni e consistenza assoluta, per regione. Anno 2020 (valori percentuali e migliaia di unità)	15
9. Distribuzione delle unità locali e degli addetti nelle istituzioni pubbliche per aree interne. Anno 2020 (valori percentuali)	15
10. Personale dipendente forze armate, forze di polizia e capitanerie di porto per genere. Anni 2020 e 2015 (valori assoluti e percentuali)	17
11. Personale dipendente forze armate, forze di polizia e capitanerie di porto per 1.000 residenti, per regione. Anni 2020 e 2015 (valori percentuali)	17
12. Diffusione della formazione nelle forze armate, forze di polizia e capitanerie di porto, in termini di partecipanti e aree tematiche. Anni 2020 e 2015 (partecipanti per cento)	17
13. Enti non territoriali e personale in servizio, per ambiti territoriali e genere di attività. Anno 2020 (valori assoluti e milioni)	19
14. Enti non territoriali per classi giuridico-funzionali e territoriali aggregate. Anno 2020 (valori assoluti)	19
15. Personale in servizio negli enti non territoriali per classi giuridico-funzionali e territoriali aggregate. Anno 2020 (valori in migliaia)	19
16. Dipendenti delle istituzioni pubbliche per titolo di studio e classe di età, genere, tipo di contratto. Anno 2020 (composizione percentuale)	23
17. Dipendenti delle istituzioni pubbliche ed età media, per titolo di studio e forma giuridica. Anno 2020 (composizione percentuali, età in anni)	23
18. Dipendenti delle amministrazioni comunali con almeno la laurea, per regione e numero di residenti del comune. Anno 2020 (incidenza percentuale)	23
19. Epoca di inizio lavoro nel 2021 e piramidi delle età del personale nei comuni e nelle altre IP. Anni 2011 e 2021 (valori percentuali e migliaia di unità)	25
20. Età media del personale in organico nei comuni e nelle altre IP, per regione. Anni 2011 e 2021 (valore in anni)	25
21. Assunzioni e cessazioni del personale in organico nei comuni per ripartizione. Anno 2021 (valori percentuali)	25
22. Dipendenti delle istituzioni pubbliche nati o occupati in regioni diverse e saldi, per regione. Anno 2020 (valori in migliaia)	27
23. Dipendenti delle IP occupati in una regione diversa da quella di nascita, per regione di lavoro e forma giuridica. Anno 2020 (composizione percentuale, incidenza percentuale)	27
24. Dipendenti delle IP occupati in una regione diversa da quella di nascita e totali, per forma giuridica, genere e classe di età. Anno 2020 (percentuali e milioni)	27

	Pag.
25. Dipendenti di IP che hanno organizzato attività di formazione e partecipanti ogni 100 dipendenti, per forma giuridica e ripartizione. Anno 2020 (valori percentuali)	29
26. Partecipanti alle attività formative per area tematica, forma giuridica e macroripartizione. Anno 2020 (valori percentuali)	29
27. Partecipanti alle attività formative per modalità di erogazione, forma giuridica e macroripartizione. Anni 2020 e 2017 (valori percentuali)	29
28. Spesa per R&S sostenuta dalle IP e dalle università nei paesi ue27. Anni 2021 e 2012, in percentuale del Pil	30
29. Addetti e spesa (a prezzi correnti e costanti) per R&S di IP e università e spesa per soggetto esecutore. Anni 2012-2021. Indice (2012=100) e valori percentuali	31
30. Spesa per R&S intra-muros delle regioni, per settore esecutore. Anno 2021 (percentuale del Pil)	32
31. Addetti in R&S nelle IP e nell'università per ripartizione (per mille residenti) e addetti in R&S per settore esecutore e classe d'età (valori percentuali). Anni 2021 e 2012	32
32. Addetti alla R&S nelle IP e nelle università nei paesi Ue27. Anni 2021 e 2012 (percentuale degli occupati e quota femminile sugli addetti in R&S dell'aggregato)	33
33. Addetti in R&S delle istituzioni pubbliche e delle università, per disciplina scientifica e qualifica. Anno 2021 (numero e percentuale di femmine sul totale)	33
34. Disponibilità di medici di medicina generale in italia e nelle ripartizioni. Anni 2010-2021 (per 10.000 residenti)	37
35. Disponibilità di infermieri in italia e nelle ripartizioni. Anni 2010-2021 (per 10.000 residenti)	37
36. Quota di medici specialisti di 65 anni e oltre, per specialità. Anni 2022 e 2012 (percentuale sul totale degli specialisti)	37
37. Posti nei servizi socio-educativi per la prima infanzia pubblici e privati, per regione anno educativo 2021/2022 (per 100 bambini di 0-2 anni)	39
38. Comuni che offrono servizi socio-educativi per la prima infanzia, per ripartizione. Anni 2021 e 2016 (valori percentuali)	39
39. Servizi comunali per la prima infanzia (0-2 anni). Utenti e spesa, per regione. Anno 2021 (iscritti per cento bambini; euro per bambino residente)	39
40. Spesa per interventi e servizi sociali per area di utenza. Anni 2003-2020 (miliardi di euro)	41
41. Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali secondo l'ampiezza demografica dei comuni e per ripartizione. Anno 2020 (valori in euro)	41
42. Spesa media pro-capite per interventi e servizi sociali dei comune e delle regioni, per tipo di ente e regione. Anno 2020 (valori in euro)	41
43. Competenze degli studenti di classe ii della scuola superiore, per tipo di scuola e regione. Anno scolastico 2021/22 (livelli; valore medio normalizzato =200)	43
44. Competenze degli studenti di classe ii della scuola superiore, per tipo di scuola e genere. Anno scolastico 2021/22	43
45. Dispersione implicita al termine della scuola secondaria di secondo grado, per regione. Anni scolastici 2018-19, 2020-21, 2021-22 (valori percentuali)	43
46. Estensione delle reti di Tpl a impianti fissi in esercizio nei comuni capoluogo per principali modalità e per ripartizione geografica. Anni 2011-2021 (km)	45
47. Autobus del Tpl in esercizio nei comuni capoluogo per classe di emissioni, ripartizione geografica e tipo di capoluogo. Anni 2016 e 2021 (composizioni percentuali)	45
48. Domanda e offerta di Tpl nei comuni capoluogo per ripartizione geografica. Anni 2011-2021 (passeggeri trasportati e posti-km prodotti per abitante)	45
49. Bambini accolti nei servizi educativi per la prima infanzia, per ore settimanali di frequenza del servizio. Anni 2011 e 2021 (valori percentuali)	46
50. Bambini di 0-2 anni che frequentano il nido, per titolo di studio e condizione lavorativa della madre, e per quinti di reddito familiare. Anni 2021 e 2017 (valori percentuali)	47

	Pag.
51. Beneficiari del bonus “asilo nido” e posti nei nidi, sezioni primavera e servizi educativi domiciliari, per cento bambini di 0-2 anni e ripartizione. Anno 2021 (valori percentuali)	48
52. Spesa pubblica pro-capite per i servizi educativi per la prima infanzia, per 100 bambini di 0-2 anni per regione. Anno 2021 (valori in euro)	48
53. Posti nei servizi educativi per la prima infanzia e anticipatari, rispetto ai bambini di 0-2 e 2 anni, per ripartizione. Anno educativo 2021/22 e confronto col 2014/15 (valori percentuali)	49
54. Riscossioni e pagamenti e capacità di riscossione e spesa di regioni e province autonome, in totale e nelle ripartizioni. Anni 2017-2021, indici (2017=100) e valori percentuali	51
55. Pagamenti totali pro-capite per principali missioni delle regioni e province autonome. Anno 2021. Importi in migliaia di euro	51
56. Entrate, spese, capacità di riscossione e di spesa di comuni, province e città metropolitane. Riscossioni e pagamenti. Anni 2016-2021, indici (2016=100)	52
57. Spesa di comuni, province e città metropolitane per missione e capacità di spesa. Pagamenti. Anno 2021, valori pro capite e valori percentuali	53
58. Spesa dei comuni per missione e capacità di spesa. Pagamenti. Anno 2021, valori pro capite in euro	53
59. Entrate e spese delle amministrazioni comunali in volume. Anni 2007-2021. Numeri indice (2007=100), con deflatore del pil	54
60. Capacità di riscossione e di spesa delle amministrazioni comunali. Anni 2007-2021	56
61. Capacità di riscossione e di spesa delle amministrazioni comunali per ripartizione territoriale. Anni 2007, 2011, 2016, 2021	57
62. Investimenti digitali delle IP per numerosità e tipologia, per macroripartizione geografica. Anno 2020 (valori percentuali)	61
63. Investimenti digitali delle IP per tipologia e numero medio di investimenti, per forma giuridica. Anno 2020 (valori percentuali)	61
64. Investimenti digitali delle IP in big data, iot e cloud, per forma giuridica. Anno 2020 (valori percentuali)	61
65. Istituzioni pubbliche che hanno subito attacchi informatici e numero medio di misure di sicurezza adottate per forma giuridica. Anni 2017 e 2020, (valori percentuali)	63
66. Categorie dei siti della pa alla verifica del protocollo https. Anni 2021 e 2022 (valori percentuali)	63
67. Siti internet con gravi problemi di sicurezza e tipologia di problematica. Anni 2021 e 2022 (valori percentuali)	63
68. Identità Spid erogate, accesso ai servizi in rete e transazioni Pagopa per categoria ente creditore. Anni 2017-2023 e 2021-2022 (milioni)	65
69. Individui che usano internet per relazionarsi con la pa per tipologia di utilizzo. Anni 2012, 2015, 2018 e 2021 (valori percentuali)	65
70. Utilizzo dell'e-government da parte delle imprese, per regione. Anno 2022 (percentuale imprese con almeno 10 addetti)	65
71. Comuni che hanno ottenuto finanziamenti Padigitale 2026 per misura, per classe di popolazione. Anno 2023 (valori percentuali)	67
72. Comuni raggruppati per intensità e varietà di finanziamenti per la digitalizzazione, per classe di popolazione. Anno 2023 (composizione percentuale)	67
73. Comuni raggruppati per intensità e varietà di finanziamenti per la digitalizzazione, per regione. Anno 2023 (composizione percentuale)	67
74. IP con organi di governo e figure di raccordo e con organi di controllo interno, per forma giuridica. Anno 2020 (valori percentuali)	71
75. Numero medio di componenti degli organi deliberativi, esecutivi, di revisione contabile e valutazione, per forma giuridica. Anno 2020	71
76. Presenza femminile negli organi deliberativi, esecutivi, di raccordo, di revisione delle IP, per forma giuridica. Anno 2020 (valori percentuali sul totale)	71

	Pag.
77. Presenza femminile negli organi di vertice degli enti pubblici territoriali, per regione. Anni 2020, 2017 e 2015 (valori percentuali)	73
78. Presenza femminile negli organi deliberativi, esecutivi e nelle figure di raccordo degli enti pubblici territoriali, per regione. Anno 2020 (valori percentuali)	73
79. Presenza femminile negli organi di revisione contabile e valutazione degli enti pubblici territoriali, per regione. Anno 2020 (valori percentuali)	73
80. Istituzioni per tipo di servizi di funzionamento svolti e modalità di gestione del servizio. Anno 2020 (valori percentuali)	75
81. Servizi di funzionamento per forma giuridica, macrotipologia e modalità di gestione e propensione alla gestione diretta	75
82. Servizi di funzionamento affidati a terzi per modalità di affidamento. Anno 2020 (valori percentuali)	75
83. Comuni per tipo di servizio finale erogato e modalità di gestione del servizio. Anno 2020 (valori percentuali)	77
84. Comuni per servizio finale erogato in gestione indiretta, e dimensione. Anno 2020 (percentuale dei comuni che erogano il servizio)	77
85. Comuni che erogano i servizi finali con gara d'appalto, per tipologia di procedura. Anno 2020 (percentuale dei comuni che erogano il servizio in modalità indiretta)	77
86. Dinamica dei dipendenti per dirigente. Anni 2020 e 2001 (numero)	79
87. Comuni commissariati per regione. Anni 2020 e 2015 (valori percentuali)	79
88. IP con responsabili di prevenzione corruzione e trasparenza, per forma giuridica (di cui: femmine) e ripartizione geografica. Anno 2020 (valori percentuali)	79
89. Indicatori di contesto: cheating nel grado II in matematica, varianza dei risultati tra classi nel grado V matematica e donazioni di sangue. Anno 2017	81
90. Indicatori sul rischio di corruzione negli appalti: quote di contratti modificati da varianti, procedure con offerta singola e "sotto-soglia". Anno 2017	83
91. Istituzioni che hanno adottato almeno una forma di rendicontazione e relativa presenza del referente GPP. Anni 2019-2020 (valori percentuali)	87
92. Forme di rendicontazione adottate. Anni 2019-2020 (valori percentuali)	87
93. Amministrazioni locali e azioni di sostenibilità adottate. Anni 2019-2020 (valori percentuali)	87
94. Istituzioni che hanno effettuato almeno un acquisto con cam. Anni 2020 e 2017 (valori percentuali)	89
95. Incidenza degli acquisti con cam sul totale, per categoria merceologica. Anno 2020 (valori percentuali)	89
96. Principale difficoltà nell'applicazione dei cam. Anno 2020 (valori percentuali)	89
97. Unità locali delle istituzioni pubbliche con attivo sistema di raccolta differenziata per tipologia di rifiuto. Anni 2020, 2017, 2015 (valori percentuali)	91
98. Unità locali che fanno raccolta differenziata contemporaneamente per carta, plastica e toner, per forma giuridica. Anni 2020, 2017, 2015 (valori percentuali)	91
99. Unità locali che fanno raccolta differenziata contemporaneamente per carta, plastica e toner, per regione. Anni 2020, 2017, 2015 (valori percentuali)	91
100. Rifiuti prodotti e trattati nei paesi Ue. Anno 2020 (composizione % in base al trattamento e produzione in tonnellate pro capite)	92
101. Gestione dei rifiuti urbani nei paesi ue. Anno 2021 (composizione % in base al trattamento e produzione in kg pro capite)	93
102. Produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione. Anni 2021 e 2018 (kg per abitante e val.%)	94
103. Produzione di rifiuti urbani e raccolta differenziata per regione e tipologia di comune. Anno 2021 (kg per abitante e incidenza percentuale) .	95
104. Profili regionali della raccolta differenziata nei comuni capoluogo e delle importazioni ed esportazioni di rifiuti urbani smaltiti in discarica. Anno 2021 (media ed estremi capoluoghi; valori percentuali)	95
105. Perimetro del registro di base delle istituzioni pubbliche e provenienza delle unità	99
106. Servizi finali erogati dai comuni e unioni di comuni/comunità montane. Anno 2020 (valori percentuali)	104
107. Affidamento a terzi di servizi finali, per tipologia di soggetto affidatario, e quote di affidamento alle istituzioni non profit per specifici tipi di servizio. Anno 2020 (valori percentuali sul totale degli affidamenti)	105